



POLITICA DE FORMACION DOCENTE Y DESARROLLO PROFESIONAL: BALANCE Y TEMAS CRITICOS

PROYECTO APOYO A LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

DARIO UGARTE
Jonathan Martínez

Documento de Trabajo
30 de Noviembre 2009

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

I HITOS EN EL PROCESO DE REFORMA DE LA FORMACION Y EL DESARROLLO PROFESIONAL DE LOS DOCENTES (1993 – 2009)

- 1.1. Marco legal y político sobre la docencia
- 1.2. Hitos de la formación docente en servicio
- 1.3. Hitos del desarrollo profesional docente: estabilidad docente y carrera pública

II. ANÁLISIS DE LOS TEMAS CRÍTICOS EN FORMACIÓN DOCENTE Y DESARROLLO PROFESIONAL

- 2.1 La calidad de la formación inicial en los Institutos Superiores Pedagógicos
- 2.2 Acompañamiento pedagógico en la formación docente en servicio
- 2.3 Evaluación del desempeño docente

BIBLIOGRAFÍA, RECURSOS INFORMÁTICOS Y NORMAS CONSULTADAS

Introducción

Este documento nace con una convicción ética y política: realizar un balance de las políticas educativas en formación y desarrollo profesional docente no es un acto solitario, requiere del diálogo como oportunidad de encuentro con otras perspectivas, visiones y percepciones, y de la seguridad que el devenir emerge de las posibilidades del entendimiento y del acuerdo. El Perú de este siglo se ubica en este desafío y la educación -y en especial la docencia- no están al margen. Ambas se sustentan en una base común, la capacidad y necesidad de construir vínculos.

Si es el diálogo un vehículo para las decisiones, la política se sustenta en ello, forma parte de una historia de decisiones de la que se conocen los logros y fracasos de sus operaciones e intentos, es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van modificándose a la luz de nuevas circunstancias y consideraciones¹

Desde esta perspectiva, el presente balance se constituye en un instrumento para un proceso de diálogo político. Presenta en la primera parte los contextos y cambios en el marco normativo y político de la formación y desarrollo docente desde 1993 hasta la fecha. Y es que entender las decisiones sobre la política es posible si se incorpora una perspectiva histórica para comprender desde el presente las decisiones del pasado y así gestar los acuerdos y las acciones del futuro.

El derrotero de las políticas en formación docente y desarrollo profesional así lo demuestran. El país ha tenido desde los inicios de la década del 90 una profusa aspiración desde el Estado por transformar el ejercicio de la docencia. Sin embargo, la ruta del diseño e implementación de políticas educativas en este campo se ha caracterizado por dar respuestas a situaciones puntuales o priorizadas. La continuidad no se ha visto reflejada en medidas y acciones de largo plazo que atiendan de manera estratégica e integral la cuestión docente. Los esfuerzos que se han dado son iniciales, están en proceso o por madurar, sin embargo esto puede constituirse en *"...oportunidades que alienten y posibiliten cambios profundos y no superficiales, pensados en el largo plazo y con visiones estratégicas, persistentes en el tiempo y en la lucha por llegar a la raíz de los problemas, que convoquen y no prejuzguen la posibilidad de lograr con ellas una real participación social, incluida por supuesto la de maestros y padres de familia"*²

Se realizaron diagnósticos, programas, estudios, propuestas; se diseñaron e implementaron políticas. El camino no ha sido lineal, simple y estático, más bien sinuoso, complejo y dinámico porque la realidad política, social y económica así lo signó. Una expresión de ello es el tránsito del régimen de Fujimori al gobierno de transición de Paniagua y de Toledo. Ante el deterioro de la institucionalidad y de la democracia, se abrieron las puertas a la generación de políticas sustentadas en la participación, el diálogo y el consenso. Así lo demuestra el Acuerdo Nacional, mostrando la capacidad de llegar a decisiones comunes desde los distintos sujetos de la política nacional; y otro

¹ Lindblom, Charles. La hechura de las políticas. Grupo Editorial Porrúa. México: 1992

² José Rivero Herrera. Educación, Docencia y Clase Política. Ayuda en Acción y TAREA. Lima: 2007. pago. 175

ejemplo es el inicio del proceso de descentralización que colocó en el escenario nacional a la diversidad como un actor central, los gobiernos regionales comienzan a experimentar el ejercicio de la autonomía desde una aparato público que aún está en proceso de transición. En educación, la Consulta Nacional de Educación tuvo como correlato la nueva Ley General de Educación con una clara inspiración y aspiración participativa; y desde el Consejo Nacional de Educación, un proceso teñido de legitimidad social tuvo como resultado un instrumento de transformación de la realidad educativa en el Proyecto Educativo Nacional. Finalmente, en el actual gobierno, las decisiones de política sobre la docencia se ubican bajo el lema El Perú Avanza, centrándose en los logros alcanzados según las metas en alfabetización, infraestructura, en descentralización educativa a través de la transferencia de funciones a las municipalidades distritales, en la racionalización de la oferta de institutos superiores pedagógicos y en la capacitación docente. Cabe mencionar que el 2007 es un año prolijo en eventos significativos, se inició el Programa Nacional de Formación y Capacitación Docente, se realizó la evaluación censal a los docentes, se tomó como medida subir la exigencia para el ingreso de los estudiantes a los institutos de formación docente, se aprobó el Proyecto Educativo Nacional como política de Estado y se promulgó la Ley de Carrera Pública Magisterial.

El desafío de este documento es identificar aquellas situaciones de la realidad que requieren una respuesta desde Estado en la perspectiva de modificar, precisar o definir políticas para favorecer mejorar la formación docente y desarrollo profesional. Se ha utilizado como herramienta de análisis los temas críticos, entendiéndolos como asuntos públicos que emergen de la realidad y que se espera se modifiquen porque afectan al bien común. La definición de estos temas críticos ha surgido del diálogo con el Ministerio de Educación desde sus campos de interés y se ha alimentado desde las visiones de otros actores no gubernamentales.

Se asumen como críticos porque es urgente o necesaria su resolución y porque él no atenderlos acarrearía mayores dificultades o estancamientos en el futuro. El análisis de estos temas críticos se hace desde el marco normativo y de políticas, señalando sus avances, vacíos y posibles contradicciones. Los temas son tres:

1. La adquisición de las competencias profesionales requeridas para iniciar la docencia están poco garantizadas por la formación inicial y coexisten distintas posturas sobre cómo abordar este problema.
2. Insuficiente concertación en el diseño e implementación del acompañamiento pedagógico en el aula y en la definición de estrategias para su sostenibilidad.
3. Insuficiente concertación sobre criterios de una buena docencia y desempeños docentes entre el MED, los gobiernos regionales y la sociedad civil

Bajo esta perspectiva del diálogo, este documento es una versión inconclusa, requiere de incorporar la visión de los actores involucrados, por tanto está abierto a ser enriquecido desde las perspectivas y reflexiones que surjan de su revisión. Esperamos que su lectura provoque las preguntas, comentarios, sugerencias en el ánimo de construir las condiciones de contribuir a una política magisterial de largo alcance que requieren los maestros y maestras de nuestro país.

I HITOS EN EL PROCESO DE REFORMA DE LA FORMACION Y EL DESARROLLO PROFESIONAL DE LOS DOCENTES (1993 – 2009)

Desde hace más de dos décadas en el Perú como en América Latina ha surgido como una necesidad y demanda que la educación sea asumida como política de Estado, generando las condiciones de su continuidad más allá de los cambios de gobierno. Esta vinculación entre educación y política es cada vez más estrecha y necesaria y es allí donde se ubica su vigencia y validez. El desafío se encuentra en asegurar su continuidad, afirmando el rol gestor del Estado en el diseño e implementación de las políticas y la participación de la sociedad civil como un dispositivo que contribuye a la ampliación del funcionamiento de la democracia.

En la literatura sobre la definición de políticas públicas se puede constatar distintas interpretaciones, no obstante todas tiene en común que son acciones y medidas dirigidas por el Estado, en distintas áreas de su competencia, con la finalidad de atender los interés y derecho de los ciudadanos y ciudadanas. Estas acciones y medidas surgen de un “proceso decisional” que busca aproximarse a la conquista de objetivos deseados, dando respuesta a problemas públicos. Y una política es pública al generarse en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales.

Otras acepciones de política pública incluyen a la participación como un mecanismo de práctica democrática y de mejora de la gestión pública. Este opción por la participación, le otorga legitimidad al diseño mismo de las políticas como a las instituciones que las generan, representa el conjunto de intereses de la ciudadanía y alcanza como resultado una decisión conjunta traducida en política.

1.1. Marco Legal y Político sobre la Docencia

Acuerdo Nacional

La importancia del Foro del Acuerdo Nacional radica en el compromiso de un colectivo de actores que representan distintas fuerzas políticas y sociales en construir una visión compartida del cambio que requiere y se necesita alcanzar en el Perú para los próximos 20 años. Esta mirada de futuro se traduce en políticas públicas, su horizonte temporal refleja la convicción y demanda de asegurar una transición democrática y su proceso de construcción se nutre y refuerza la legitimidad del sistema político a partir de una cultura de transparencia, diálogo y consenso

La suscripción propone cuatro objetivos: consolidar la democracia y el estado de derecho; lograr la equidad y la justicia social; fomentar la competitividad de nuestro país en el mercado global; y, crear un Estado eficiente, transparente y descentralizado. De ellos se desprenden 31 políticas, siendo la Décimo Segunda la referida al sector educación.

En educación el compromiso se expresa en:

- Garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad que promueva la equidad entre hombres y mujeres
- Afianzar los valores democráticos y preparar ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social.
- Reconocer la autonomía en la gestión de cada escuela, en el marco de un modelo educativo nacional y descentralizado, inclusivo y de salidas múltiples.

- Poner énfasis en valores éticos, sociales y culturales, en el desarrollo de una conciencia ecológica y en la incorporación de las personas con discapacidad.

De esta política se desprenden 13 acciones, de las cuáles las referidas al papel de la docencia son:

(c) promoverá el fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial, mediante un pacto social que devenga en compromisos recíprocos que garanticen una óptima formación profesional, promuevan la capacitación activa al magisterio y aseguren la adecuada dotación de recursos para ello

(f) mejorará la calidad de la educación superior pública, universitaria y no universitaria, así como una educación técnica adecuada a nuestra realidad

g) Creará los mecanismos de certificación y calificación que aumenten las exigencias para la institucionalización de la educación pública o privada y que garanticen el derecho de los estudiantes;

Ley General de Educación Nº 28044

A partir del 2001, con el retorno a la democracia, el Perú inicia un proceso de revisión de las políticas educativas en su contenido, planteamiento e implementación. Uno de esos procesos es la formulación de la Ley General de Educación Nº 28044, que expresa una concepción doctrinariamente participativa tanto en el rol que le asigna a la escuela como en los procesos internos para promover aprendizajes y hacer una gestión educativa descentralizada. Este espíritu presente en la Ley se proyecta en la búsqueda de la universalización, la calidad y la equidad de la educación, y propone la participación activa de la sociedad en el sistema educativo y en la formulación de políticas.

En el tema de la docencia, en el artículo 13 del Capítulo III se identifica como uno de los factores de la calidad de la educación tanto la formación inicial y permanente, que garantiza idoneidad de los docentes y autoridades educativas; como la carrera pública docente y administrativa en todos los niveles del sistema educativo, que incentiva el desarrollo profesional y el buen desempeño laboral.

Al distinguir el papel y las responsabilidades de los miembros de la comunidad educativa, la LGE define el rol del docente como un *“agente fundamental del proceso educativo y tiene como misión contribuir eficazmente en la formación de los estudiantes en todas las dimensiones del desarrollo humano”* (Art. 52º). Se le exige idoneidad profesional, solvencia moral, salud física y mental que no ponga en riesgo la integridad del estudiante.

En el artículo 57º, la LGE motiva la formulación de la Ley de Carrera Pública Magisterial, posteriormente promulgada el 11 de julio del 2007. Allí se norma las relaciones entre el Estado y los profesores a su servicio, en la Carrera Pública Magisterial. Tiene carácter nacional y gestión descentralizada y deberá promover el mejoramiento sostenido de la calidad profesional e idoneidad del profesor para el logro del aprendizaje y del desarrollo integral de los estudiantes; generar condiciones para el ascenso a los diversos niveles de la Carrera Pública Magisterial, en igualdad de oportunidades; propiciar para el docente adecuadas condiciones de calidad de vida y de trabajo; y determinar criterios y

procesos de evaluación que garanticen el ingreso y permanencia de docentes a la carrera pública.

Sobre formación docente, se señala el rol del Estado en garantizar el funcionamiento de un Programa de Formación y Capacitación Permanente que vincule la formación inicial del docente, su capacitación y su actualización en el servicio. Este Programa se articula con las instituciones de educación superior. Es obligación del Estado procurar los medios adecuados para asegurar la efectiva participación de los docentes (Art. 60º)

El Proyecto Educativo Nacional (PEN)

Es evidente que el PEN nace como una expresión concertada del sentido y el papel de la educación en el desarrollo del País bajo la conducción del Consejo Nacional de Educación. Los procesos participativos, la convicción en el diálogo y la generación de consensos son mecanismos que contribuyeron a avizorar una oportunidad real de transformación educativa. Su gestación ha supuesto el entrelazamiento de 4 procesos (participativo, técnico, político y comunicacional³) para propiciar compromisos de acción concretos de los agentes educativos, la adecuación de las políticas gubernamentales, la dación de leyes clave demandadas por el PEN, la provisión de recursos fiscales suficientes para su implementación y la transformación de la organización actual del sector.

Respecto a los maestros, el PEN traza un objetivo estratégico orientado a fortalecer sus capacidades para un ejercicio profesional de la docencia. Arribar a este objetivo implica el desarrollo de un sistema integral de formación docente inicial y continua en función a los avances pedagógicos y científicos, a las prioridades educativas y a la realidad diversa del país. Junto a ello, el PEN propone el diseño y desarrollo de una carrera pública magisterial, que contribuya de manera eficiente al logro esperado en los resultados de aprendizaje de los estudiantes y en el desempeño profesional docente

³ Rivero, José. Educación, docencia y clase política en el Perú. Ayuda en Acción y Tarea. Lima 2007. p 106

CUADRO COMPARATIVO DEL MARCO POLÍTICO Y LEGAL SOBRE DOCENCIA

POLÍTICAS DE DOCENCIA	Acuerdo Nacional	Ley General de Educación Nº 28044	Proyecto Educativo Nacional al 2021
<p>Formación docente</p>	<p>g) Creará los mecanismos de certificación y calificación que aumenten las exigencias para la institucionalización de la educación pública o privada y que garanticen el derecho de los estudiantes;</p>	<p>Artículo 14°.- Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa</p> <p>El Estado garantiza el funcionamiento de un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, que abarca todo el territorio nacional y responde con flexibilidad a las características y especificidades de cada región del país.</p> <p>El Sistema opera a través de organismos autónomos, dotados de un régimen legal y administrativo que garantiza su independencia</p>	<p>Objetivo estratégico 3:</p> <p>Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia</p> <p>Resultado 1: Sistema integral de formación docente</p> <p>Mejorar y reestructurar los sistemas de formación inicial y continua de los Profesionales de la educación</p> <p>a. Activar, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Calidad Educativa (SINEACE), una institución de acreditación técnicamente solvente, administrativamente autónoma y descentralizada que acredite a las</p>

			<p>instituciones y programas de formación docente inicial y en servicio, basada en estándares de calidad de formación docente y gestión institucional, y en un sistema eficiente y transparente de evaluación. Los estándares considerarán la formación humanística, científica y tecnológica y competencias en las dimensiones cultural y productiva, congruentes con las necesidades de la globalización. Deben estar referidos también a profesionales no docentes que laboran en el sector.</p>
	<p>(f) Mejorará la calidad de la educación superior pública, universitaria y no universitaria, así como una educación técnica adecuada a nuestra realidad;</p>	<p>Artículo 60°.- Programa de Formación y Capacitación Permanente</p> <p>El Estado garantiza, el funcionamiento de un Programa de Formación y Capacitación Permanente que vincule la formación inicial del docente, su capacitación y su actualización en el servicio. Este Programa se articula con las instituciones de educación superior. Es obligación del Estado procurar los medios adecuados para asegurar la efectiva participación de los docentes</p>	<p>Objetivo estratégico 3:</p> <p>Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia</p> <p>Resultado 1: Sistema integral de formación docente</p> <p>Sistema integral de formación docente inicial y continua acorde a los avances pedagógicos y científicos, a las prioridades educativas y a la realidad diversa y pluricultural del país; propicia equipos docentes que se desempeñan de manera ética y competente y son valorados por ella y sus estudiantes.</p>

<p>Desarrollo profesional</p>	<p>(c) promoverá el fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial, mediante un pacto social que devenga en compromisos recíprocos que garanticen una óptima formación profesional, promuevan la capacitación activa al magisterio y aseguren la adecuada dotación de recursos para ello;</p>	<p>Artículo 57°.- La carrera pública magisterial</p> <p>El profesor, en las instituciones del Estado, se desarrolla profesionalmente en el marco de una carrera pública docente y está comprendido en el respectivo escalafón. El ingreso a la carrera se realiza mediante concurso público. El ascenso y permanencia se da mediante un sistema de evaluación que se rige por los criterios de formación, idoneidad profesional, calidad de desempeño, reconocimiento de méritos y experiencia. La evaluación se realiza descentralizadamente y con participación de la comunidad educativa y la institución gremial. Una ley específica establece las características de la carrera pública docente</p>	<p>Objetivo estratégico 3:</p> <p>Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia</p> <p>Resultado 2: Carrera pública magisterial renovada</p> <p>Carrera Pública Magisterial renovada contribuye de manera eficiente al logro esperado en los resultados de aprendizaje de los estudiantes y en el desempeño profesional docente</p>
--------------------------------------	--	---	---

1.2 Hitos en las políticas de formación inicial del docente

Durante los primeros años de los noventa se produjeron una serie de cambios a nivel normativo que fueron impulsados por el nuevo rol del Estado, inspirado bajo la concepción de la Constitución Política del Perú de 1993. A principios de esta década, el Ministerio de Educación se propuso una profunda reforma de la formación y capacitación de los docentes, en correspondencia a los hallazgos del Diagnóstico General de La Educación Peruana realizado en 1993⁴. Este destacó la existencia de una enseñanza retórica y la masificación de la formación magisterial, la carencia de espacios para la práctica de los aprendizajes, un sistema de selección y evaluación que no aseguraba altos niveles de competencia profesional, una conceptualización reducida del currículo, perfiles profesionales tradicionales y heterogéneos y exigua demanda frente a la ingente oferta de capacitación docente⁵.

En la revisión de la política educativa de 1993 al 2009, se pueden encontrar cuatro (4) hitos que han producido cambios en la búsqueda de dar un nuevo orden a la política de formación inicial docente.

El primer hito, lo constituye la dación de la Ley de Promoción de la Inversión en la Educación – **Decreto Legislativo N° 882** –⁶. Si bien según Mandato Constitucional, el Estado garantiza la gratuidad de la enseñanza, este Decreto Legislativo establece que este esfuerzo sea complementado con una mayor participación del Sector Privado. Por ello este decreto supremo establece las condiciones y garantías para promover la inversión en servicios educativos, con la finalidad de contribuir a modernizar el sistema educativo y ampliar la oferta y la cobertura. Sus normas se aplican a todas las Instituciones Educativas Particulares en el territorio nacional, tales como centros y programas educativos particulares, cualquiera que sea su nivel o modalidad, institutos y escuelas superiores particulares, universidades y escuelas de posgrado particulares y todas las que estén comprendidas bajo el ámbito del sector Educación⁷. Antecedentes de esta norma se pueden encontrar en el Decreto Supremo N° 06-93-ED, que simplificó en gran medida las normas que rigen la creación de instituciones educativas correspondientes al nivel superior no universitario, así como el Decreto Supremo N° 05-94-ED, que aprueba continuar con la labor de flexibilización de los procedimientos relacionados con el funcionamiento de Institutos y Escuelas Superiores, con el fin de generar una mayor y mejor oferta de servicio educativo de calidad a los usuarios del sistema.

Este Decreto Legislativo generó una serie de consecuencias, entre ellas, la creación de 19 universidades privadas y 7 universidades públicas. La gran interrogante que surge, entonces, es qué estaría ocurriendo con la calidad y pertinencia de la educación universitaria. Los institutos superiores pedagógicos no escaparon a dicho crecimiento. El 60% de las instituciones que forman docentes en la educación superior no universitaria fueron creadas entre 1990 -1995⁸. El número de estos institutos pasó de 17

⁴ Ver Ministerio de Educación (2006). Construyendo una política de formación magisterial.

⁵ Ibid.

⁶ Publicado en el diario oficial El Peruano el 09 de noviembre de 1996.

⁷ Ley de Promoción de la Inversión en la Educación. Artículo 1.

⁸ Según datos del consolidado de información estadística 1990-1995 de la Unidad de Estadística del Ministerio de Educación.

a 127; es decir, se multiplicaron 7.5 veces, como consecuencia de la flexibilización de la normatividad⁹.

Un segundo hito, el gobierno de Alejandro Toledo, mediante el **Decreto Supremo N° 023 – 2001 – ED**, aprobó un nuevo Reglamento General de los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicos y Privados. En concordancia con los lineamientos de políticas educativas del sector educación, este Decreto estableció como misión del Ministerio de Educación la revaloración de la carrera docente, desarrollando, entre otros, las políticas y condiciones que garanticen la calidad de su desempeño y mejoras en su calidad de vida. Se planteó como objetivo la optimización de la administración del proceso de formación docente, mediante una organización flexible y descentralizada. Los Institutos Superiores Pedagógicos debían mejorar la calidad del servicio educativo y plantear internamente los cambios necesarios en su organización, estructura, procedimiento y sistemas que los regulan.

Luego, se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. La Ley N°28740 crea el CONEACES como órgano operador encargado de definir los criterios, indicadores y estándares de medición para garantizar en las instituciones de educación superior no universitaria públicas y privadas, los niveles aceptables de calidad, así como alentar la aplicación de las medidas requeridas para su mejoramiento. Este es reglamentado mediante el Decreto Supremo N° 018-2007-ED. También es importante mencionar la Resolución Ministerial N° 0132 – 2007 – ED, que aprueba los Lineamientos para el Proceso de Evaluación de Plazas estrictamente necesarias en las Instituciones de Educación Superior No Universitaria Públicas.

El tercer hito llega con la aprobación del **Decreto Supremo N° 006-2007-ED** que modifica el artículo N° 18 del Reglamento General de los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicos y Privados, aprobado por Decreto Supremo N° 023–2003– ED. Según esta disposición, el Ministerio de Educación, a través de la Dirección Nacional de Educación Superior y Técnico Profesional, dependiente del Viceministerio de Gestión Pedagógica, establecerá las normas correspondientes para la selección de los postulantes en los proceso de admisión que se desarrollaran en las Instituciones de Formación Docente, a partir de año 2007. Fijándose en catorce (14) la nota mínima aprobatoria para el ingreso a estas instituciones, que ha tenido una incidencia al número de ingresantes a los institutos pedagógicos, de más de 22,000 en el 2006 se han reducido a 979 en el año 2009.

La Ley General de Educación, en el Artículo 58 referido a los requisitos para el ejercicio del profesorado, dice que en la Educación Básica es requisito indispensable el título pedagógico para el ejercicio de la docencia. El Decreto Supremo N° 012–2007–ED, del

⁹ Informe Iberoamericano sobre Formación Continua de Docentes. Observatorio de la Educación Iberoamericana. La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

20 de abril, en el que dispone medidas para organizar el servicio de Nivelación Académica para preparar a los estudiantes para el ingreso del año 2008, se supone que con el mismo promedio mínimo de 14, autoriza para ofertar Educación Superior Tecnológico – Productiva a los Institutos Pedagógicos sin prever qué tipo de equipos y maquinas debiera proporcionar el Estado para brindar este servicio con calidad.

El cuarto hito, en el 2009, lo constituye la aprobación de la **Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior - Ley Nº 29394** - la cual regula la creación y el funcionamiento de institutos y escuelas de educación superior, públicos o privados, conducidos por personas naturales o jurídicas, que forman parte de la etapa de educación superior del sistema educativo nacional, de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Educación. Los Institutos y Escuelas Públicas se crean por resolución suprema, refrendada por los ministros de Educación y de Economía y Finanzas, previa opinión favorable de la dirección regional de educación correspondiente y del Ministerio de Economía y Finanzas. Los privados se crean por iniciativa de particulares, sean personas naturales o jurídicas. En ambos casos, se debe cumplir con los requisitos establecidos por la Ley.

Formación Inicial Docente

Decreto
Legislativo N°
882 - 1996

Ley sobre la Inversión
en Educación

1996

1993:
Decreto Supremo N°
06-93-ED.

Diagnóstico de la
Educación Peruana

1994:
Decreto Supremo
N° 05-94-ED.

Decreto
Supremo N°
023-2001-ED

Reglamento General de
Institutos Superiores
Pedagógicos, y
Escuelas Superiores de
Formación de Docentes
Públicos y Privados.

2001

2001:
Decreto Supremo. Modifica el
artículo N° 8 del Decreto
Supremo N° 023-2001-ED

Decreto Supremo N° 007-
2003-ED. Modifica el artículo
N° 8 del Decreto Supremo N°
023-2001-ED

2003:
Ley N° 28044. Ley General de
la Educación

Decreto
Supremo N°
006-2007-ED

Establece como nota
mínima catorce (14)
para el ingreso a la
Carrera docente dentro
los Institutos de
Formación Pedagógicos

2008

2007:
Decreto Supremo N° 012-2007-ED. Modifica los artículos
N° 2, 8 y 16 del D. S. N° 023-2001-ED
Resolución Directoral N° 0372-2007-ED

2008:
Directiva N° 104-2008-DIGESUTP-DESTP/ DESP
Resolución Directoral N° 0745-2008-ED
Resolución Directoral N° 0818-2008-ED

2009:
Resolución Directoral N° 1348-2009-ED
Resolución Directoral N° 1481-2009-ED
Resolución Ministerial N° 195-2009-ED

Ley N°
29394.

Ley de Institutos y Escuela
de Educación Superior

2009

1.3 Hitos en las políticas de formación docente en servicio

Sobre la Formación Docente en Servicio podemos encontrar cinco (5) hitos que han producido cambios así como reforzado la continuidad de la política de formación docente.

El primero es el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD), desarrollado como parte de la respuesta del Estado peruano al **Diagnóstico general de la educación**¹⁰. Este diagnóstico tuvo como objetivo «dibujar» el panorama general de la educación, para que a partir de los resultados obtenidos se tomaran las decisiones pertinentes destinadas a solucionar los problemas educativos del momento. En 1994, como respuesta al Diagnóstico, se creó el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP), mediante Decreto de Urgencia 94-94, y financiado por un préstamo del Banco Mundial¹¹ con el objetivo de mejorar la calidad de los procesos de enseñanza; modernizar la administración educativa; y para la sustitución y rehabilitación de la infraestructura educativa. Esto dio impulso a dos grandes proyectos, promovidos por el Ministerio de Educación y liderados por el Programa Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP):

- Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD)
- Programa de Modernización de la Formación Docente

El Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) se inició en 1995 con la denominada fase piloto y en la cual se capacitó a docentes de nivel primario en 13 departamentos del país. A partir de 1996, en la fase de generalización, fueron atendidos docentes de los niveles de inicial (1997) y secundaria (1998). Hasta el año 2000, el PLANCAD atendió a 209.556 docentes en todo el país.

El segundo hito, fue la oficialización del Proyecto Educativo Nacional al 2021: La Educación que Queremos para el Perú. El MINEDU los aprobó por **Resolución Suprema N° 001-2007-ED**¹², otorgándole el carácter de política de Estado.

Un antecedente del Proyecto Educativo Nacional es la Consulta Nacional de Educación denominada «Puertas Abiertas», realizada durante el gobierno de transición del Presidente Valentín Paniagua y siendo el Ministro de Educación Marcial Rubio su principal impulsor. Esta Consulta tuvo como principal virtud la de hacer patente la necesidad de un proyecto educativo con visión de país.

Después, con el gobierno del Presidente Alejandro Toledo se dieron los primeros pasos para la formulación de políticas educativas desde este nuevo enfoque. Durante la

¹⁰ Diagnóstico general de la educación. Ministerio de Educación, Banco Mundial, PNUD, GTZ, UNESCO-OREALC (1993). Lima: Ministerio de Educación.

¹¹ Existen otros préstamos, para el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación, como el del BID de hasta 100.000 millones de dólares del BID, aprobado por el Decreto de Urgencia 102-96, dirigido a la educación primaria y secundaria, así como a adecuar la educación técnica y la formación profesional pública a las necesidades del mercado laboral

¹² Publicado el 6 de enero de 2007.

gestión del Ministro de Educación Nicolás Lynch, el Consejo Nacional de Educación¹³ (CNE) se impulsa en todo el país la construcción del Proyecto Educativo Nacional. Simultáneamente, en el año 2003, se promulga la nueva Ley General de Educación N° 28044, que dio fundamento legal a la misión y responsabilidades del CNE a través de los artículos 7, 80 (b) y 81.¹⁴

Esta propuesta – Proyecto Educativo Nacional al 2021 – trabajada a lo largo de varios años por el Consejo Nacional de Educación se resume en seis grandes objetivos estratégicos que el sistema educativo peruano debe hacer realidad de aquí al 2021: (1) oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos; (2) estudiantes e instituciones educativas que logren aprendizajes pertinentes y de calidad; (3) maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia; (4) una gestión descentralizada y democrática que logre resultados y se halle financiada con equidad; (5) una educación superior de calidad que se convierta en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional, y (6) una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad.

El Proyecto Educativo Nacional es presentado como un plan de acción de inicio urgente pero de maduración en el mediano y largo plazo. Reclama, por tanto, voluntad política aquí y ahora, al mismo tiempo que permanencia y estabilidad institucional para que el esfuerzo de cambio se sostenga y dé frutos visibles a lo largo del tiempo.

El tercer hito, lo podemos encontrar en la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento y Capacitación Permanente – PRONAFCAP mediante **Decreto Supremo N° 007-2007-ED**, con la responsabilidad de desarrollar las acciones conducentes a mejorar la formación en servicio de los profesores de las instituciones educativas públicas a nivel nacional. Este programa está bajo la responsabilidad de la Dirección de

¹³ El CNE es un organismo autónomo y consultivo del Ministerio de Educación que tiene como fin promover la cooperación y concertación entre la sociedad civil y el Estado, en la formulación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional (PEN), las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo, y las políticas intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación peruana. Recién en noviembre de ese año los peruanos hemos podido tener entre nuestras manos el PEN, documento indispensable para saber cuál es el estado actual de la educación peruana y cuáles los lineamientos de política necesarios para obtener la educación que queremos para el Perú.

¹⁴ Artículo 7°. El Proyecto Educativo Nacional es el conjunto de políticas que dan el marco estratégico a las decisiones que conducen al desarrollo de la educación. Se construye y desarrolla en el actuar conjunto del Estado y de la sociedad, a través del diálogo nacional, del consenso y de la concertación política, a efectos de garantizar su vigencia. Su formulación responde a la diversidad del país

Artículo 80°. Inciso b) Formular, aprobar, ejecutar y evaluar, de manera concertada, el Proyecto educativo Nacional y conducir el proceso de planificación de la educación.

Artículo 81°.- Finalidad y funcionamiento. El Consejo Nacional de Educación es un órgano especializado, consultivo y autónomo del Ministerio de Educación. Maneja su presupuesto. Tiene como finalidad participar en la formulación, concertación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo y las políticas intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación. Promueve acuerdos y compromisos a favor del desarrollo educativo del país a través del ejercicio participativo del Estado y la sociedad civil. Opina de oficio en asuntos concernientes al conjunto de la educación peruana. Está integrado por personalidades especializadas y representativas de la vida nacional, seleccionadas con criterios de pluralidad e interdisciplinariedad.

Educación Superior Pedagógica, dependiente de la Dirección Nacional de Educación Superior y Técnico Profesional del Ministerio de Educación.

Casi de inmediato se aprueba el Decreto de Urgencia N° 002-2007, el cual reconoce la importancia de la capacitación de los docentes del magisterio nacional como una acción prioritaria en el marco de la política social de alcance nacional y del Acuerdo Nacional, y una actividad preferente en la implementación de la Mejora de Calidad de Gasto y la Gestión por Resultados dispuesta en la Ley N° 28927. Al ser un Decreto de Urgencia, precisa la necesidad de tomar medidas que aseguren la ejecución de la capacitación de docentes, que se inicia con el proceso de evaluación censal; medidas económico-financieras de carácter extraordinario y urgente, con el objeto que dicho gasto responda a la finalidad de su priorización.

En enero del 2007 se realiza la evaluación censal de los docentes. La Directiva N° 004-2007/DM/SPE4.1 dispone que sólo tienen derecho a la evaluación, del 22 de enero del 2007, los profesores de Inicial, Primaria y Secundaria de Educación Básica Regular nombrados y los que han tenido contrato hasta el 31 de diciembre del 2006 en Instituciones Educativas Públicas del Estado. Asimismo los que han trabajado hasta diciembre del 2006 en las instituciones que tienen Convenio con el Ministerio de Educación y cuyas plazas son pagadas por el Sector Educación, y fueron impedidos de dar la prueba de Evaluación el lunes 8 de enero del 2007. En esta evaluación participan 192,284 docentes, los cuales serían capacitados mediante el PRONAFCAP¹⁵, la meta para ese año fue de 35 mil maestros, para el 2008 de 75 mil. Este mismo año se promulga la Ley de Carrera Pública Magisterial – N° 29062, donde se señala que los docentes serán capacitados si no aprueban en una primera y segunda oportunidad. Si después de la capacitación vuelven a desaprobado, serán retirados del magisterio.¹⁶

Dentro de este marco, se aprueba la Directiva N° 69-2007-DINESUTP/DESP "Orientaciones y Normas para la ejecución, supervisión y evaluación del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente dirigido a docentes de Educación Básica Regular y Educación Intercultural y Bilingüe - 2007", que oficializa las instituciones que podrán desarrollar las capacitaciones, iniciándose de esta manera el PRONAFCAP, el 27 Abril del 2007. Durante su primera etapa comprendió a 4 mil 441 docentes de Inicial, 20 mil 374 profesores de Primaria y 18 mil 572 maestros de Secundaria. Tuvo una atención diferenciada según nivel de logros y lengua materna, con una duración de 220 horas cronológicas y bajo la modalidad presencial y a distancia. Del total de las

¹⁵En el Capítulo VIII, del referido al Programa de Formación y Capacitación Permanente que: *tiene por finalidad organizar y desarrollar, a favor de los profesores en servicio, actividades de actualización, capacitación y especialización. Dichas actividades deben responder a las exigencias de aprendizaje de los estudiantes y de la comunidad o a la gestión de la Institución Educativa y a las necesidades reales de capacitación de los profesores. (Artículo 39). Y sus actividades normadas por el Ministerio de Educación dentro de un Sistema de Formación Continua. Siendo organizadas y gestionadas por el Ministerio de Educación, por las otras instancias de gestión educativa descentralizadas o por las Instituciones Educativas, respetando la política nacional, regional y local de formación continua. (Artículo 40). Asimismo como los directores y subdirectores (Artículo 41).*

¹⁶ Ley N° 29062 Art. 29

horas lectivas de capacitación, 160 tendrán carácter presencial, 10 a distancia y 50 de monitoreo¹⁷.

El cuarto hito, es el **Decreto Supremo N° 023-2007-ED**, que exceptúa de los alcances del Art. 122º de la Ley del Profesorado a docentes de las Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica y de Educación Superior No Universitaria, que en el marco del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente tiene como finalidad atender en forma continua a la totalidad de docentes de la Educación Básica, por lo que para el cumplimiento de sus metas anuales requiere que las instituciones capacitadoras cuenten con un gran número de profesionales calificados, con disponibilidad a tiempo completo; y, que acrediten, entre otros requisitos, experiencia en docencia en Universidades o en Instituciones Superiores de Formación Docente No Universitarias o en acciones de capacitación y/o formación en servicio como coordinador, capacitador y/o especialista. Es por ello que las Instituciones capacitadoras necesitaban contratar los servicios remunerados de docentes nombrados que laboran en instituciones educativas públicas de Educación Básica como de Educación Superior, para desempeñarse a tiempo completo y dedicación exclusiva como coordinadores, capacitadores y/o especialistas, a cuyo propósito dichos docentes deberán solicitar la licencia sin goce de remuneraciones por motivos particulares a que se contrae el literal a) del artículo 17º de la Ley N° 24029, Ley del Profesorado¹⁸.

En el 2008 se continuó el impulso el Programa Nacional de Formación y Capacitación Docente (PRONAFCAD), que al margen de las críticas que se le hace, ha contribuido con el mejoramiento de la formación continua del docente, priorizando la capacitación en las áreas de comunicación y matemáticas. Se aprueba el documento de política educativa "Mejores Maestros, Mejores Alumnos" – Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente 2008, mediante Resolución Vice Ministerial N° 0004-2008-ED, para docentes de Educación Básica Regular y Educación Intercultural Bilingüe, los cuales serán desarrollados por las universidades públicas y/o privadas así como con otras instituciones de educación superior bajo la Directiva N° 028-2007-DIGESUTP/DESP "Normas para la ejecución, supervisión y evaluación del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente 2008". Esta directiva es modificada a través de la Resolución Ministerial R. M. N° 0067-2008-ED. La meta de atención para todo el año 2008 es de 74 mil 589 docentes¹⁹.

En el año 2009, continuando la política de formación docente en servicio, se aprueba el documento de Política Educativa - Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente 2009 - (PRONAFCAP 2009) "Mejores Maestros, Mejores Alumnos" dirigido a docentes de Educación Básica Regular y Educación Básica Especial, el cual será ejecutado con la participación de las Universidades públicas y privadas, así como, otras

¹⁷ Ministerio de Educación. Oficina de Prensa Y Comunicaciones. 15 de Mayo del 2007

¹⁸ *Artículo 17º*.- Los profesores del Estado, tienen derecho a licencia, sin goce de remuneraciones, como profesores, en los casos siguientes. Literal, a) Hasta por un año por motivos particulares dentro de un quinquenio.

¹⁹ Ministerio de Educación. Oficina de Prensa Y Comunicaciones. 04 de Marzo del 2008.

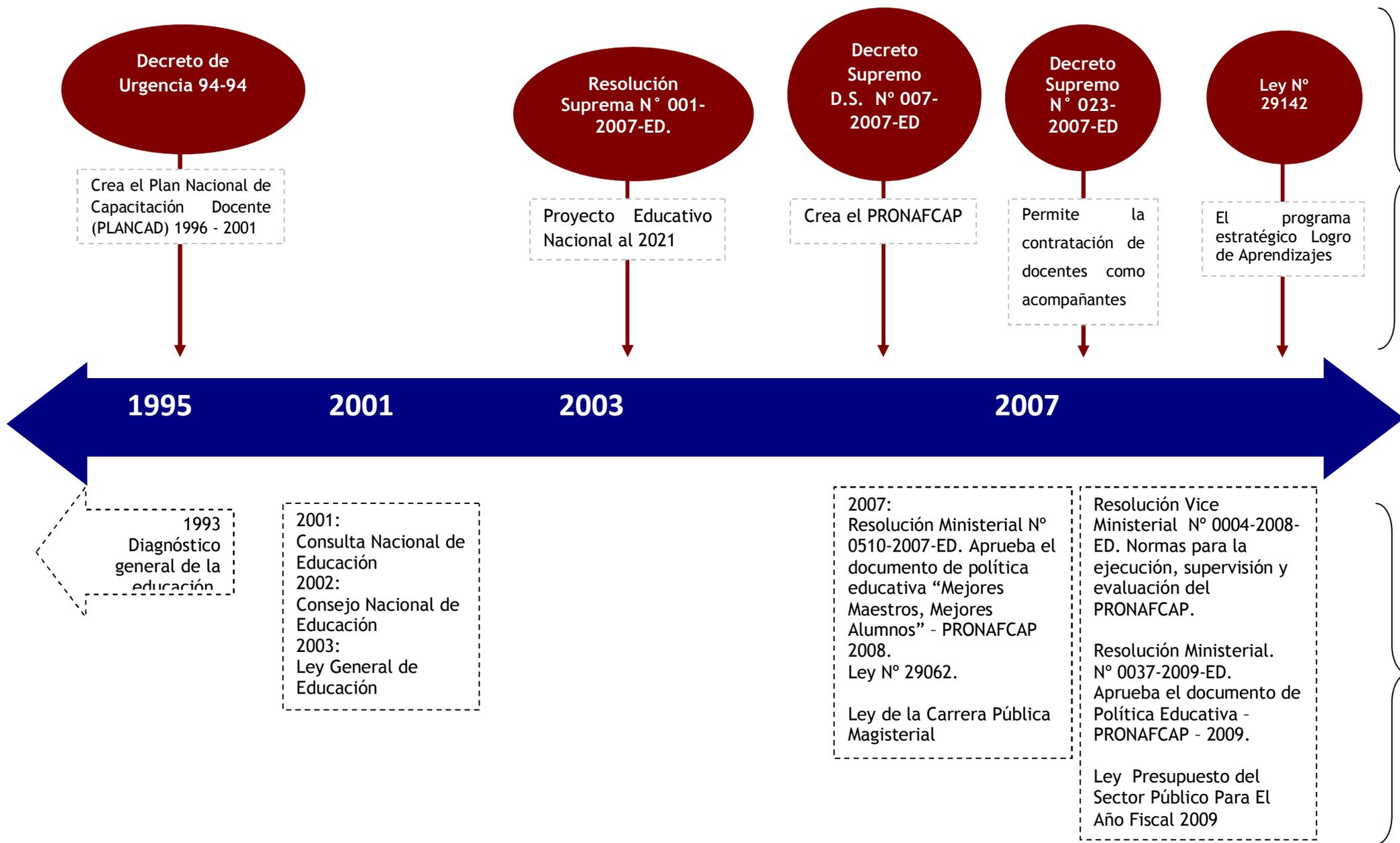
Instituciones de Educación Superior. La Resolución Directoral N° 0418-2009-ED aprueba las "Normas para la Ejecución, Supervisión y Evaluación del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente - Programa Básico 2009.

La Ley del Presupuesto del Sector Público Para El Año Fiscal 2008 – **Ley N° 29142** – es el quinto hito. Esta incorpora bajo el enfoque de presupuesto por resultados, el Programa Estratégico “Logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo de la EBR” a cargo del Ministerio de Educación. Su finalidad es contribuir a incrementar las oportunidades de aprendizaje de los niños y niñas del país, aportando de esta manera a mejorar el nivel de desarrollo humano, y sus objetivos específicos:

- Gestión educativa (administrativa, institucional y pedagógica) orientada a la mejora de los resultados de aprendizaje en la institución educativa.
- Docentes del 1º y 2º grado con recursos y competencias para el desarrollo de procesos de enseñanza y aprendizaje de calidad en Comunicación Integral y Lógico Matemática.
- Niñas y niños cuentan con las competencias básicas en Comunicación Integral y pensamiento Lógico Matemático al concluir el II Ciclo.
- Infraestructura y equipamiento adecuados para el desarrollo de las actividades educativas de las II.EE. Primarias.

La Ley de Presupuesto del Sector Público Para el Año Fiscal 2009, se vuelve a incorporar dentro del programa de presupuesto por resultados, el programa estratégico Logro de Aprendizajes en dicho año.

Formación Docente en Servicio



1.4 Hitos en la política de desarrollo profesional docente: estabilidad docente y carrera pública

Son cuatro (4) los hitos que han marcado la política de desarrollo profesional del docente en el período considerado en este informe.

El primer hito es la promulgación de la **Ley del Profesorado –Ley 24029²⁰** –por el Presidente Fernando Belaúnde Terry y reglamentada por el Decreto Supremo 31-85 ED. En esta ley, la carrera pública del profesorado está estructurada por niveles y áreas magisteriales, accediendo a ella quienes tienen título profesional en educación, y cumpliendo el requisito de permanencia en el tiempo necesario por nivel.

Establece que los niveles magisteriales de la Carrera Pública del Profesorado son ocho, siendo el tiempo mínimo de permanencia en cada uno el siguiente: Nivel I (dos años); Nivel II (dos años); Nivel III (tres años); Nivel IV (tres años); Nivel V (cuatro años); Nivel VI (cuatro años); Nivel VII (cuatro años) y Nivel VIII (indefinido). Organiza el ejercicio profesional en dos áreas:

- a. Docencia, que se cumple mediante la acción educativa en los centros y programas respectivos en relación directa o indirecta con el educando; y,
- b. Administración de la educación, que se cumple por las funciones de investigación, técnico-pedagógicas o administración vinculada con la educación

Durante esta etapa, se inicia el llamado quinquenio de la educación peruana. El Arquitecto Fernando Belaúnde Terry da prioridad a la problemática educativa dentro de una concepción diferente al de la Reforma Educativa. Una de sus prioridades fue la reestructuración del sistema educativo concordante con la Ley General de Educación N°23384, promulgada el 22 de mayo de 1982, donde se considera las necesidades del desarrollo integral del docente del país.

El segundo hito, ocurre a inicios de la década de los 90, durante el primer gobierno del Presidente Alan García, cuando modifica la ley del profesorado mediante **Ley 25212²¹**, reglamentada por Decreto Supremo 19-90 ED. Se realizan diferentes modificaciones a la precedente Ley del Profesorado, siendo las más relevantes para el desarrollo profesional, dos. La primera, referida a los niveles de la Carrera Pública Magisterial del Profesorado que se reducen a cinco (5) y los niveles de permanencia en cada uno de ellos que serán de 5 años (artículo N° 30). La segunda modificación, refiere que el ascenso del primer al segundo nivel de la carrera es automático al cumplir el tiempo mínimo de permanencia establecido para ese nivel. Los ascensos entre el segundo y el quinto nivel se realizan mediante evaluación, al haber cumplido el tiempo mínimo de permanencia real y efectivo establecido para cada nivel (Artículo 43).

²⁰ Publicada el 15 de diciembre de 1984.

²¹ Publicada el 20 de mayo de 1990.

El tercer hito, es la dación de la **Ley General de Educación – Ley N° 28044**²²– que marca el desarrollo de una serie de cambios importantes dentro de la educación peruana. El capítulo II, artículo 13, señala respecto a los factores que inciden para el logro de la calidad, “(una) *Carrera pública docente y administrativa en todos los niveles del sistema educativo, que incentive el desarrollo profesional y el buen desempeño laboral*. En el artículo 5°, define al *Profesor (como) un agente fundamental del proceso educativo y tiene como misión contribuir eficazmente en la formación de los estudiantes en todas las dimensiones del desarrollo humano. Por la naturaleza de su función, la permanencia en la carrera pública docente exige al profesor idoneidad profesional, probada solvencia moral y salud física y mental que no ponga en riesgo la integridad de los estudiantes*.

Según el artículo 57, *el profesor, en las instituciones del Estado, se desarrolla profesionalmente en el marco de una carrera pública docente y está comprendido en el respectivo escalafón. El ingreso a la carrera se realiza mediante concurso público. El ascenso y permanencia se da mediante un sistema de evaluación que se rige por los criterios de formación, idoneidad profesional, calidad de desempeño, reconocimiento de méritos y experiencia. La evaluación se realiza descentralizadamente y con participación de la comunidad educativa y la institución gremial. Una ley específica establece las características de la carrera pública docente*.

Sin embargo, se encuentran antecedentes a este cambio de la política de desarrollo profesional. En el 2001, el Consejo Nacional de Educación, reincorporado en el 2002 dentro de la estructura orgánica del Sector Educación, como órgano especializado del Ministerio de Educación en el²³, tuvo como uno de sus principales objetivos la articulación del Plan Educativo Nacional, aprobado como se indicó antes con el nombre de Proyecto Educativo Nacional al 2021: La Educación que queremos para el Perú. Uno de los objetivos estratégicos del PEN es tener *Maestros Bien Preparados que Ejercen Profesionalmente La Docencia*.

El tercer hito, **Decreto Supremo N° 025-2006-ED**²⁴, que autoriza la evaluación censal a los docentes de Educación Básica Regular, de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria, para construir la línea de base a partir de la cual se diseñen las próximas acciones de capacitación del magisterio nacional y la evaluación censal del aprendizaje

²² Publicado el 28 de Julio 2003.

²³ El Decreto Supremo N° 010620026ED modifica Decreto Supremo N° 007-2002-ED las funciones del CNE: a) Presentar al Ministro de Educación una propuesta de Plan de Desarrollo de la Educación Peruana; b) Promover la concertación de opiniones y propuestas de políticas de mediano y largo plazo entre diferentes sectores y actores políticos del país; c) Opinar sobre temas de trascendencia educativa, a solicitud del Ministerio de Educación o del Congreso de la República; d) Proponer las decisiones políticas y legislativas que impliquen la modificación del plan de educación; e) Realizar anualmente el seguimiento del plan para formular propuestas de actualización permanente; f) Establecer canales permanentes de información y diálogo con la población; g) Promover vínculos con los organismos de participación regional del Estado y de la Sociedad Civil; y, h) Pronunciarse de oficio sobre asuntos vinculados a la educación peruana.”

²⁴ Publicado el 09 de Noviembre del 2006.

de los alumnos del segundo grado de primaria de Educación Básica Regular; evaluaciones que deberán llevarse a cabo en diciembre del 2006.

La evaluación fue anunciada por primera vez al Congreso de la República, al iniciar su mandato, por el presidente Alan García, y reafirmada luego por el Viceministro de Gestión Institucional, quien afirmó que: “En el Perú nunca se han realizado evaluaciones dirigidas a mejorar los servicios de capacitación del docente. Las que se desarrollaron en 1996, 1998, 2001 y 2004 no fueron empleadas para diseñar políticas de mejoramiento de la calidad educativa”²⁵. Debido a que las capacitaciones realizadas por el Ministerio de Educación desde 1995 al presente no han logrado mejorar el aprendizaje de los alumnos en las aulas, a pesar de las diferentes estrategias aplicadas y de la inversión realizada, porque no se tuvo información acerca de los conocimientos que tienen los profesores en sus respectivas especialidades, y teniendo como base legal el Decreto Supremo N° 006-2006-ED, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, en el artículo 9º y el artículo 19²⁶.

“La evaluación a los docentes, anunciada por el ministro José Antonio Chang Escobedo, es para mejorar la educación en el país, la condición profesional y económica del maestro y no una medida punitiva o sancionadora”²⁷, afirma también el viceministro de Gestión Institucional, Víctor Raúl Díaz Chávez. Se generan diferentes reacciones, algunas dan poca credibilidad a la posibilidad de organizar y ejecutar en cuatro meses evaluaciones censales para alumnos y profesores. El principal opositor es el Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP), pero también manifiestan preocupación instituciones como el Consejo Nacional de Educación y Foro Educativo, que señalan el apresuramiento con que se toman las decisiones, y los escasos aportes de estas evaluaciones a las que el país ya conoce a través de las evaluaciones nacionales del aprendizaje de los estudiantes.

El cuarto hito, es la promulgación de la **Ley de la Carrera Pública Magisterial – Ley N° 29062**²⁸ – que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la carrera pública magisterial. Esta ley crea un nuevo régimen docente y una nueva carrera pública magisterial (CPM) desarrollada en los artículos del 1 al 65; y en 14 disposiciones complementarias, transitorias y finales. Solamente la segunda, cuarta, quinta, sexta y décima segunda, se refieren a los docentes en la carrera pública del profesorado (CPM).

²⁵ Oficina de Prensa y Comunicaciones. Ministerio de Educación. 26 de Setiembre de 2006.

²⁶ Decreto Supremo N° 006 ó 2006 ó ED. artículo 9º²⁶ del inciso b), que establece que el Ministerio de Educación formula, aprueba, ejecuta y evalúa, de manera concertada, el Proyecto Educativo Nacional y se encarga de conducir el proceso de planificación de la educación. Y el artículo 19º, que establece que la Secretaría de Planificación Estratégica es responsable de coordinar, integrar, formular, monitorear y evaluar la política, objetivos y estrategias del Sector Educación; y, dentro de sus funciones se encuentra la de proponer a la Alta Dirección la política, objetivos y estrategias sectoriales, en coordinación con los órganos y entidades del Sector Educación.

²⁷ Oficina de Prensa Y Comunicaciones. Ministerio de Educación. 05 de Octubre 2006.

²⁸ Publicado el 13 de Julio 2007.

La Ley, en el artículo 3º, define al Profesor como: un profesional de la educación, con título de profesor o licenciado en educación, con calificaciones y competencias debidamente certificadas que, en su calidad de agente fundamental del proceso educativo, presta un servicio público esencial dirigido a concretar el derecho de los estudiantes y de la comunidad a una enseñanza de calidad, equidad y pertinencia. Requiere de desarrollo integral y de una formación continua e intercultural. El artículo 7 presenta la estructura de la carrera pública magisterial, en cinco (5) niveles (I, II, III, IV y V) y tres áreas de desempeño laboral (Gestión Pedagógica, Gestión Institucional e Investigación).

La Ley de Carrera Pública Magisterial N° 29062 fue aprobada como Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la carrera pública magisterial. Esta acotación no es secundaria. Indica que conviven en la actualidad dos regímenes laborales, generando dualidad sino se logra esclarecer los límites ente ambas. José Rivero (2007), advierte la necesidad de revisar algunos artículos de la Ley del Profesorado a fin de evitar fricciones futuras, estos son²⁹:

- La Ley del Profesorado continuará vigente en la medida que los maestros no se incorporen a la nueva CPM
- La posibilidad de cese de la actividad laboral docente, es un conflicto presente en ambos textos por lo señalado en el Art. 29 de la Ley CPM. De acuerdo a la Ley del Profesorado (Art. 45) y el Decreto Legislativo 276 la suspensión, el cese y la destitución de los servidores públicos no dependen de evaluaciones; la inhabilitación profesional sólo puede ser impuesta por sentencia judicial que sancione un delito común (Art. 27).
- En la Ley del Profesorado se considera un 30% de la remuneración total por preparación de clases (Art. 48), mientras que la CPM no fija ningún porcentaje por este concepto (Art. 52).
- Por razones de enfermedad (degenerativa o incapacidad física) los docentes tiene derecho al goce íntegro de sus remuneraciones si han sido contraídas en servicio o

La Carrera Pública Magisterial como un derecho es materia constitucional:

Constitución de 1920:

Artículo 54: "El profesorado es carrera pública en los diversos órdenes de la enseñanza oficial y da derecho a los goces fijados por la ley"

Constitución de 1933:

Artículo 81: "El profesorado es carrera pública y da derecho a los goces que fija la ley".

Constitución de 1979:

Artículo 41: "El profesorado es carrera pública en las diversas ramas de la enseñanza oficial"

Constitución de 1993:

Artículo 15: "El profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública. La ley establece los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo, así como sus derechos

²⁹ Rivero, José (2007) Educación, docencia y clase política en el Perú. Lima: Ayuda en Acción TAREA. Pág. 319

con ocasión del mismo; la LCPM elimina este beneficio.

En base a la LCPM, se publica la Ley que Autoriza el Concurso Público para Nombramiento De Profesores - Ley N^o 28649 – que autoriza al Ministerio de Educación y a los gobiernos regionales para llevar a cabo un concurso público de nombramiento de profesores. El objetivo es el nombramiento en Plazas Vacantes de Profesores de Educación Básica y Educación Técnico Productiva, a fin de que en estricto orden de méritos se cubra las plazas orgánicas y presupuestadas generadas hasta la fecha de convocatoria.

Desarrollo de Políticas de Desarrollo Profesional

Ley N° 24029

Ley del Profesorado

1980

Ley General de Educación N° 23384

Ley N° 25212

Ley que modifica la Ley del Profesorado

1990

Se convoca a la Consulta Nacional de Educación.

Creación del Consejo Nacional de Educación

Ley N° 28044
Ley General de Educación

Resolución Suprema. N° 001-2007-ED. Aprueba el Proyecto Educativo Nacional al 2021: La Educación que queremos para el Perú

Decreto Supremo N° 025-2006-ED

Evaluación Censal Docente

2003

2007

Ley N° 28649 Ley que Autoriza el Concurso Público para Nombramiento de Profesores

Ley N° 29062

Ley de la Carrera Pública Magisterial.

II. ANÁLISIS DE LOS TEMAS CRÍTICOS

Una premisa de las políticas educativas es que tienen efectos en el largo plazo, por ello en el diseño de las acciones y medidas que emprenda el Estado, se requiere de una fuerte capacidad de prever las demandas y escenarios futuros. Si los cambios en educación son de largo plazo y esto debe reflejarse en las políticas, la implementación de las mismas se convierte en el vehículo por el cual se avanza hacia ese horizonte, dejando medidas e intervenciones aisladas y puntuales.

Otra característica de las políticas educativas es su carácter multidimensional. Si bien es importante dar respuestas a una problemática determinada, éstas alcanzan un efecto estratégico, significativo e integral si responden a las múltiples dimensiones que refleja una realidad compleja como la educativa.

Hemos visto en estas dos últimas décadas que la ruta del diseño e implementación de políticas de formación docente y desarrollo profesional está signada por respuestas a situaciones puntuales o priorizadas. La continuidad no se ha visto reflejada en medidas y acciones de largo plazo que atiendan de manera estratégica e integral la cuestión docente. Los esfuerzos que se han dado son iniciales, están en proceso o por madurar, sin embargo esto puede constituirse en *“...oportunidades que alienten y posibiliten cambios profundos y no superficiales, pensados en el largo plazo y con visiones estratégicas, persistentes en el tiempo y en la lucha por llegar a la raíz de los problemas, que convoquen y no prejuzguen la posibilidad de lograr con ellas una real participación social, incluida por supuesto la de maestros y padres de familia”*³⁰

Identificar las situaciones que se esperan modificar o mejorar en la formación docente y desarrollo profesional implica precisar los temas críticos, comprenderlos a profundidad para que contribuyan a producir alternativas de solución u opciones de política efectivas, indispensables y articuladas.

Se entiende como temas críticos:

- Aquellas situaciones en la que dos o más actores tienen divergencias en la enunciación, interpretación o implementación de las políticas o normas de un determinado campo.
- Asunto público donde se evidencia una discrepancia entre lo que se está dando en la realidad y lo que se espera o debiera ser o suceder.
- Es público porque representa aspiraciones, necesidades demandadas que atañen a la sociedad en su conjunto (bien común) de actores gubernamentales y no gubernamentales.
- Se expresa como una confrontación de intereses, concepciones, valores, prácticas.
- Tiene un carácter polifónico porque la interpretación de lo que sucede y debiera cambiar en la realidad se construye desde las voces, visiones y percepciones de los distintos actores involucrados.

Desde este enfoque, aproximarse a la realidad de la formación docente y el desarrollo profesional supone definir los temas críticos con precisión, señalando sus dimensiones y

³⁰ José Rivero Herrera. Ayuda en Acción y TAREA. 2007. pag. 175

enunciándolo de manera que recoja las distintas interpretaciones de los actores implicados.

Como se ha señalado, este documento busca representar las preocupaciones, demandas, necesidades de quienes tienen un rol fundamental en las políticas educativas: el Ministerio de Educación, la sociedad civil y las organizaciones gremiales. Todos ellos han coincidido en identificar como temas críticos los siguientes:

ÁREAS	CAMPO DE INTERÉS	TEMA CRÍTICO
Formación Inicial del docente	Calidad de la formación inicial de los institutos superiores pedagógicos	La adquisición de las competencias profesionales requeridas para iniciar la docencia están poco garantizadas por la formación inicial y coexisten distintas posturas sobre cómo abordar este problema.
Formación docente en servicio	Acompañamiento pedagógico en el aula	Insuficiente concertación en el diseño e implementación del acompañamiento pedagógico en el aula y en la definición de estrategias para su sostenibilidad.
Desarrollo profesional	Evaluación del desempeño docente	Insuficiente concertación sobre criterios de una buena docencia y desempeños docentes entre el MED, los gobiernos regionales y la sociedad civil

El análisis de cada uno de ellos se hará desde la revisión del marco normativo y de políticas sobre formación docente y desarrollo profesional, identificando los posibles vacíos o contradicciones desde el estudio de cada una de sus dimensiones.

Cada tema crítico se sustentará con datos existentes que ayuden a explicar su relevancia y explicando las razones por las cuales es necesario abordar este tema desde la política pública.

2.1 La calidad de la formación inicial en los Institutos Superiores Pedagógicos

En el contexto de las reformas para la formación docente de los años 90, una preocupación compartida e identificada por el Ministerio de Educación ha sido la calidad de la formación docente (inicial y en servicio), es por ello que una de las conclusiones del Diagnóstico General de la Educación Peruana, realizado en 1993, coloca como puntos relevantes la educación primaria y la profesionalización docente, planteados como objetivo de una reforma profunda de formación y capacitación docente.

Es así que se diseñaron e implementaron a partir de los noventa, distintas normas y acciones reflejadas en planteamientos, propuestas y experiencias. Una de ellas fue el Programa de Modernización de la Formación Docente, que comprendió 4 componentes centrales: el currículo, la capacitación de los formadores, la dotación de material bibliográfico e informático y el fortalecimiento institucional. Posteriormente, el gobierno del presidente Toledo publica el Decreto Supremo N° 023-2001-ED que reglamenta los

objetivos, organización y funcionamiento de los institutos superiores pedagógicos y escuelas superiores de formación docente públicos y privados³¹.

El actual gobierno ha emitido dos normas con la finalidad de contribuir a la mejora y fortalecimiento de la formación inicial del docente: el Decreto Supremo N° 006-2007-ED y la Resolución Directoral N° 0745-2008-ED.

El primero (DS N° 006-2007-ED), modifica el artículo N° 18 del Reglamento General de los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicos y Privados, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 023 - 2001 – ED. El texto modificatorio del artículo en mención señala: *“El Ministerio de Educación, a través de la Dirección Nacional de Educación Superior y Técnico Profesional, dependiente del Viceministerio de Gestión Pedagógica, establecerá las normas correspondientes para la selección de los postulantes en los procesos de admisión que se desarrollan en las Instituciones de Formación Docente, a partir del año 2007. Fijase en catorce (14) la nota mínima aprobatoria para el ingreso a las precitadas instituciones”*.

Como es señalado por el Ministerio, esta medida es concordante con su misión como instancia de gestión de políticas educativas en formación docente³², y busca dar respuesta a dos preocupaciones fundamentales en la formación inicial de los docentes

- La racionalización de la oferta de formación docente de acuerdo al requerimiento del sistema educativo. Recordemos que el Decreto Legislativo N° 882 alienta la inversión privada en educación en todos sus niveles y modalidades, y como se es señalado en el capítulo anterior esto devino en el crecimiento desmesurado de la oferta en formación docente, en 1995 la relación entre institutos superiores pedagógicos públicos y privados es de 1 a 3, y en el 2005 es de 1 a 10.
- La calidad y pertinencia de la formación inicial y en servicio, con carácter integral y permanente. En la segunda mitad de la década de los 90, continuada luego en el gobierno de transición y en el del presidente Toledo, se decide atender de manera integral la situación de los pedagógicos a través del currículo, los materiales, la capacitación de formadores y el fortalecimiento institucional.

Según declaraciones del Ministro de Educación José Antonio Chang, la decisión de asumir como nota mínima catorce (14) para el ingreso a los Institutos de formación docente se entiende como *“...un paso importante para que la educación peruana tenga mejores y buenos maestros, porque los que logren ingresar serán los que tienen condiciones y aptitudes académicas suficientes para ser formados en esta especialidad.”* Además señala que se ubica dentro de las políticas de reforma y modernización de la

³¹ El reglamento se propone como objetivo optimizar la administración del proceso de formación docente mediante una organización flexible y descentralizada, que contribuya efectivamente a mejorar la calidad del servicio educativo. El espíritu de esta norma es reglamentar lo relacionado con las Instituciones de Educación Superior No Universitaria presente en la Ley General de Educación N° 23384 de 1982, la Ley de Promoción de la Inversión en la Educación y sus Reglamentos, y la Ley N° 24029, que modifica la Ley del Profesorado.

³² revalorar la carrera docente, estimulando y facilitando la formación continua de los maestros y desarrollando las políticas y condiciones que garanticen la calidad de su desempeño y mejoren su calidad de vida

formación magisterial y del proceso de descentralización promovido por el Gobierno del Presidente Alan García, garantizando “...el establecimiento de condiciones que permitan elevar y uniformizar los criterios de exigencia a los postulantes, en concordancia con los fines de la educación peruana”. La relación es a mayor exigencia en la admisión mejores posibilidades de contar con mejores y buenos docentes.

Como resultado de esta medida el número de ingresantes a los ISP ha disminuido de manera considerable:

Año	Nº ISP con postulantes	Nº de Postulantes inscritos	Nº de Postulantes evaluados	Nº de ingresantes
2006	320	37 563	37 471	22 569
2007	235	17 950	14 955	424
2008	167	6 812	5 321	305
2009	152	8 980	6729	979

Fuente: Ministerio de Educación 2009

La diferencia entre postulantes evaluados y número de ingresantes entre el 2006 y el 2007 es notoria. En el 2006, del total de postulantes evaluados, el 60.23% logró ingresar a los Institutos Superiores Pedagógicos. Al aplicar la medida de la nota mínima catorce como aprobatoria de las dos fases de evaluación³³; del total de postulantes evaluados en el 2007, sólo el 2.84% logró ingresar; en el 2008 fue el 5.73%; y en el 2009 el 14.55%.

Sin duda uno de los problemas de la formación inicial es la poca articulación y coherencia entre demanda y oferta, desde esa perspectiva la medida ha incidido en reducir esa brecha. La reducción de ingresantes ha generado un incremento de docentes excedentes en los ISP, el cierre de los mismos o su conversión en institutos tecnológicos. Al ser una medida aplicada uniformemente a una realidad diversa, la atención a necesidades particulares de oferta y demanda no ha sido considerada, entre ellas las de poblaciones andinas y amazónicas que requieren de ISP con la especialidad en EIB. Al no admitir nuevos estudiantes por la nota 14, estos ISP están impedidos de formar los docentes bilingües que las comunidades necesitan.

Según la Evaluación Censal del 2008, del Ministerio de Educación, entre el 2% y el 6% de los estudiantes de las escuelas de Educación Intercultural Bilingüe, desarrollan capacidades lectoras esperadas en su lengua originaria, y en las escuelas Awajún y Shipibo, entre el 2,2 % y 3,1%, logran desarrollar las capacidades lectoras en castellano. Es evidente que el desarrollo de estos aprendizajes tiene que ver –entre otras aspectos– con el papel del docente. Según la Defensoría del Pueblo y el INEI, el 46% de docentes de escuelas EIB no tiene formación en EIB y el 59% de los docentes de las comunidades

³³ La evaluación realizada estaba organizada en dos fases. La primera consistía en una prueba nacional que respondía a tres contextos: estándar (urbano), andino y amazónico; esta prueba es escrita y eliminatoria, diseñada y aplicada por el Ministerio. La segunda fase, llamada regional, se aplican dos pruebas, la psicotécnica y la de especialidad; y finalmente una entrevista personal, que en promedio debe alcanzar como mínimo la nota 14.

indígenas de la amazonía son hispanohablantes o hablan una lengua indígena distinta de la zona³⁴.

La otra medida tomada en la perspectiva de contribuir a mejorar la calidad de la formación inicial se expresa en la Resolución Directoral N° 0745-2008-ED, allí se aprueba los Diseños Curriculares Experimentales para las carreras profesionales de Educación Inicial y Educación Primaria, para su aplicación por las Instituciones Superiores de Formación Docente, públicos y privados, en la promoción 2009-2013³⁵. Actualmente se encuentran en el proceso de validación e implementación con la participación de directores y docentes formadores de 30 ISP de 17 regiones del país.

Con el actual periodo de gobierno son 4 los gobiernos que el Estado ha desarrollado acciones que incidan en propiciar una mayor y más consistente formación inicial de los docentes. Pese a que se han ejecutado programas, en el periodo del 1995 al 2009 la continuidad de políticas integrales y efectivas sigue siendo un desafío.

Tanto el Ministerio de Educación como otros actores de la sociedad civil, así como las investigaciones realizadas y las propuestas desarrolladas, reconocen la vigencia de la necesidad de perfilar el diseño y la implementación de políticas en formación inicial con alternativas efectivas e integrales a lo que se ha denominado como un tema pendiente y crucial de ser resuelto:

La adquisición de las competencias profesionales requeridas para iniciar la docencia están poco garantizadas por la formación inicial y coexisten distintas posturas sobre cómo abordar este problema.

Aproximarnos a este aspecto central de la realidad en la calidad de la formación docente, implica una comprensión profunda, crítica y reflexiva sobre las condiciones o factores que inciden en ella, para luego identificar alternativas que favorezcan su resolución. Eso supone una visión multidimensional de los aspectos que inciden en abordar este tema crítico. Los aspectos identificados son los siguientes:

- Formación de formadores: La calidad profesional de los formadores de docentes es el factor central que puede asegurar la buena formación del profesorado; sin embargo, el nivel profesional alcanzado por los primeros es insuficiente para brindar las garantías necesarias para este propósito.
- Un currículo pertinente: El diseño del currículo de formación inicial docente requiere de una estructura con una mayor consistencia y coherencia; en función de enfoques, procesos y estrategias pedagógicos, sólidamente, fundamentados.
- Desarticulación entre la oferta y la demanda: El proceso de atracción, reclutamiento y retención de los mejores estudiantes hacia y en la formación inicial docente debe articular la oferta con la demanda real, garantizando contar con los docentes que

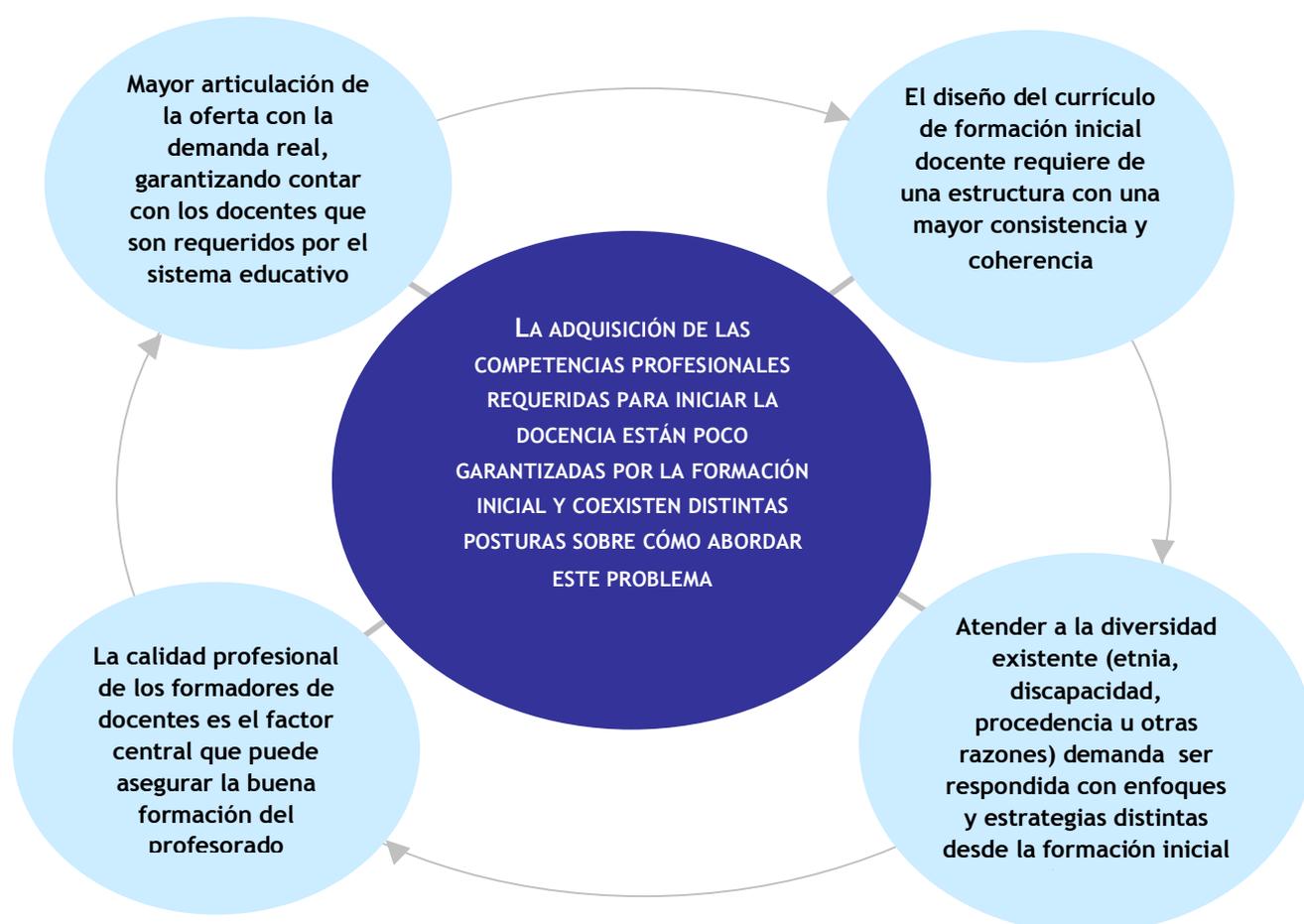
³⁴ Los Pueblos Indígenas y su derecho a una educación de calidad Pronunciamento. Publicado en el Diario Perú 21 el 30 de setiembre del 2009. <http://www.ccla.org.pe/notiblog/?p=517>. 29 de agosto del 2009

³⁵ Resolución Directoral N° 0745-2008-ED. Artículos 1 y 2

son requeridos por el sistema educativo en sus diferentes niveles y por los distintos contextos institucionales y culturales.

Una formación docente que atiende la diversidad: La necesidad de atender a la diversidad existente entre la población infantil por razones de etnia, discapacidad, procedencia o de otras razones demanda ser respondida con enfoques y estrategias distintas desde la formación inicial docente

El siguiente gráfico expresa la interrelación entre estas dimensiones alrededor del tema crítico:



Estas dimensiones que inciden en una adecuada adquisición de las competencias de los profesionales que culminan su formación como docentes, serán analizadas desde el marco político y normativo, señalando sus avances en el diseño como en la implementación e identificando los vacíos y contradicciones existentes.

TEMA CRÍTICO: LA ADQUISICIÓN DE LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES REQUERIDAS PARA INICIAR LA DOCENCIA ESTÁN POCO GARANTIZADAS POR LA FORMACIÓN INICIAL Y COEXISTEN DISTINTAS POSTURAS SOBRE CÓMO ABORDAR ESTE PROBLEMA

DIMENSIONES	LOGROS	VACIOS	CONTRADICCIONES
<p>Mayor articulación de la oferta con la demanda real, garantizando contar con los docentes que son requeridos por el sistema educativo.</p>	<p>El 2007, postularon a los Institutos Superiores Pedagógicos, Escuelas Superiores de Formación Artística e Institutos Superiores de Formación Docente 14 mil 847 personas de las cuales sólo ingresaron 454. En años anteriores se presentaban entre 25 mil y 30 mil postulantes y todos ingresaban. Pero el año 2007, con la aplicación, por primera vez en la historia del país, de la prueba única establecida por el Ministerio de Educación se ha generado una reducción considerable de la demanda. Entre los años 2002 y 2006, el número de postulantes promedio que ingresaban superaban los 24 mil. Entre otras medidas que han permitido reducir la oferta de formación docente en el Perú figuran: La suspensión de la creación de nuevos institutos superiores pedagógicos hasta el 2011, el recorte de metas de ingreso al primer año de estudios en los institutos que no lograron una evaluación satisfactoria</p>	<p>Durante el año 2004 en que se inicio el proceso de evaluación se han realizado tres procesos, el segundo en el año 2005 y el último en el año 2006. Teniendo como resultado la evaluación del 2004. Entre óptimo y satisfactorio (78), bueno y satisfecho (237), No satisfecho (48) y no evaluado (22). Siendo un total de 385. Y en el 2006. Entre óptimo y satisfactorio (18), Muy bueno y satisfecho (100), bueno y satisfecho (204), No satisfecho (45) y no evaluado (29). Siendo un total de 396. Pero un tema interesantes es la situación de los no evaluados entre los años 2004 y 2006. Tenemos instituciones de formación docente autorizadas que fueron reinscritas, pero que no funcionan y que no han pasado estos dos procesos de evaluación. Exposición de Irene Blanco Pacheco. Equipo de Normas de la Dirección de Educación Superior Pedagógica (DESP) Ministerio de Educación.</p>	<p>La nota 14 no ha tenido mayor impacto en la mejora de la calidad, ni en el control de sobre oferta, puesto que no se ha aplicado a las universidades, que siguen un incremento acelerado. Se sabe que los maestros de los pedagógicos son un mercado para las universidades, y ahora en mayor grado con la proliferación de las filiales. Conclusiones del la Reflexión en Grupo. De: Aspectos Positivos y negativos sobre el impacto del nuevo sistema de admisión a los institutos superiores pedagógicos (ISP) y evaluación de los procesos llevados a cabo por el Ministerio de Educación (MED). 7 Taller sobre la Formación Inicial y en Servicio: Hacia una Formación Docente de Calidad.</p> <p>La aún no derogación del Decreto Legislativo 882. Que promueva la inversión privada en educación.</p> <p>El Decreto Supremo 006-2007-ED, dado en enero último, fue promulgado con la aparente intención de mejorar la calidad de los postulantes a maestros, pero a</p>

	de su funcionamiento, y la aplicación de la evaluación nacional para el ingreso a estudios en la carrera docente que supone obtener un puntaje mínimo de 14 en una escala vigesimal.		mediano plazo supone el cierre de los ISP, por el promedio inalcanzable de 14 impuesto por dicho D.S. que dejará sin ingresantes a los ISP y sin garantizar, por ello, la solución del problema de fondo. Intervención de Ludolfo Ojeda. Director del ISPP Loreto – Iquitos. 7 Taller sobre la Formación Inicial y en Servicio: Hacia una Formación Docente de Calidad.
El diseño del currículo de formación inicial docente requiere de una estructura con una mayor consistencia y coherencia.		La mayoría de las universidades presentaron dificultades administrativas y pedagógicas en la elaboración de las propuestas, así como en la conformación de sus equipos, determinando un número de propuestas pedagógicas deficientes. La demanda de tiempo y recursos humanos que implicó este proceso, por ello, estuvo fuera de lo planificado. Asimismo, no todas las universidades tenían los tres niveles requeridos (inicial, primaria y secundaria), por lo que tuvieron que buscar profesionales externos. Informe Final - Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Formación Y Capacitación Permanente - Ministerio de Educación. Pág. 16.	
La calidad profesional de los formadores de docentes es el factor central que puede asegurar la buena formación del profesorado.		Los factores limitantes centrales de la lógica de intervención del Programa son la falta de suficientes docentes-instructores e instituciones educativas de calidad. El objetivo del PRONAFCAP era inicialmente trabajar con universidades públicas y privadas, pero por problemas administrativos y legales se tuvo	

		<p>que restringir a trabajar con las públicas. De acuerdo con lo manifestado por el equipo del PRONAFCAP, sin embargo, la mayoría de universidades públicas con las que trabajaron tuvieron serias dificultades para diseñar sus propuestas de capacitación en el marco de lo solicitado por los Términos de Referencia de los convenios. Asimismo, subrayaron que para la implementación de la capacitación fue frecuente la ausencia de una oferta de capacitadores adecuada a los requerimientos del programa –observación que ha sido refrendada por los Jefes de Proyecto entrevistados. Informe Final - Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Formación Y Capacitación Permanente - Ministerio de Educación. Pág. 60</p>	
<p>Atender a la diversidad existente (etnia, discapacidad, procedencia u otras razones) demanda ser respondida con enfoques y estrategias distintas desde la formación inicial.</p>			<p>Sobre la medida de la nueva política sobre los ISP e IFD, se está ocasionando problemas a la educación bilingüe a nivel nacional. Un caso concreto es el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana – FORMABIAP de Loreto. Institución que con 15 años de trabajo con los jóvenes de diversos pueblos de la Amazonía se ha quedado sin ingresantes el 2007, por aplicarse también a ellos, la nota 14 como mínima para aprobación.</p>

2.2 Acompañamiento pedagógico en la formación docente en servicio

A inicios del 2007 el Proyecto Educativo Nacional es reconocido como política de Estado por el actual gobierno, a través de la Resolución Suprema 001-2007-ED. De esta forma se llegaba a un primer momento propuesto por el CNE, contar con un proyecto educativo nacional que responda a los desafíos actuales y delinee la ruta de transformación educativa que el país necesita.

El siguiente momento es el de la implementación de los 14 resultados y 49 políticas contenidas en el PEN. El desafío se ubica en varias dimensiones: lograr un desarrollo más concreto de las mismas, inspirar la definición de las políticas gubernamentales, incrementar el presupuesto, etc. El reto se ubica ya no en la visión compartida de cambio sino en la acción conjunta orientada a resultados.

Así lo asume el CNE y por ello opta por desarrollar una propuesta de acompañamiento pedagógico al elegir lo que el CNE considera una política con “efecto dominó”. Es la política 8.2 la que plantea *“Establecer programas de Apoyo y Acompañamiento Pedagógico con funciones permanentes de servicio a las Redes Escolares”*. Tiene un efecto dominó porque su nivel de articulación e integralidad, genera y moviliza otras políticas, produciendo así sinergias para ir diseñando e implementando políticas desde una lógica de reforma educativa integral

Al elegir desarrollar una propuesta de implementación de esta política surge una constatación, el acompañamiento pedagógico ya se venía dando desde la práctica.

Diversas experiencias ubicaban al acompañamiento como una estrategia medular para asistir un proceso de cambio educativo, algunas centradas en el ámbito institucional, otras en la articulación con la comunidad y otras en el apoyo al docente en aula. Todas, de alguna manera, parten del supuesto que un proceso de cambio no sólo requiere de una visión lo suficientemente movilizadora o de sujetos comprometidos en transformar la realidad, sino también de un agente externo que los acompañe. El CNE para la elaboración de la propuesta ha recogido aquellas que han mostrado evidencias concretas en cómo operaban y qué resultados obtuvieron³⁶.

En el campo pedagógico el acompañamiento, asesoría, monitoreo, facilitación, etc. son los diversos nombres de un proceso de interaprendizaje sustentando en el diálogo y el intercambio entre el docente de aula y el “agente externo” o docente acompañante.

Desde los programas y experiencias impulsados desde el sector público, estas son las propuestas y experiencias:

³⁶ Programa de acompañamiento pedagógico. Para mejorar aprendizajes en las Instituciones Educativas de áreas rurales en áreas rurales. Equipo técnico del CNE, 2007. Documento realizado con sustento en la investigación de Bruno Barletti y Javier Abugattás (Instituto Desarrollo Esencial). Considera los aportes de las experiencias promovidas desde los proyectos Aprende (San Martín), Tarea (Cusco), PROMEB (Piura), Tarpurisunchis (Apurímac) y Centro Andino de la Universidad Peruana Cayetano Heredia.

- El Programa de Educación en Áreas Rurales (PEAR) lo incluye y luego en la Propuesta Pedagógica para Escuelas Multigrado se logra un mayor desarrollo, recogiendo la experiencia del PEAR.
- El PRONAFCAP, incluye como una acción complementaria a la capacitación el Monitoreo y Asesoría, el cual en su definición operativa señala que es monitoreo porque se recoge información significativa respecto al desempeño docente y es asesoría porque se produce un intercambio y diálogo para fortalecer las capacidades personales, sociales y pedagógicas del docente. Aunque se precisa la diferencia entre monitoreo y asesoría.
- El Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA) diseñado en el marco del Presupuesto por Resultados liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Este programa se implementa

Desde los gobiernos regionales, se ha impulsado la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública para el desarrollo de capacidades en educación con el propósito mejorar el logro de aprendizajes de los estudiantes. En sus propuestas se ha incorporado el acompañamiento como una estrategia de formación docente en servicio.

Aunque existan experiencias diversas y con desarrollo desigual, es evidente que el conjunto de prácticas y de políticas y programas expresan un consenso respecto al acompañamiento pedagógico como una de las estrategias principales en promover el logro de aprendizajes. El desafío no está allí, lo que emerge como demanda tanto desde los gobiernos regionales como desde el Ministerio de Educación es confluir en un diseño viable no sólo en su concepción sino y especialmente que pueda ser implementado en el marco institucional administrativo aún vigente, a ello se agrega la necesidad de concertar estrategias de sostenibilidad que garanticen una práctica institucionalizada del mismo. A partir del diálogo establecido con el Ministerio de Educación y con otros actores de la sociedad civil, como también en la revisión de la literatura, surge la necesidad de dar respuesta a lo que se ha identificado como tema crítico en el acompañamiento pedagógico.

Es insuficiente la concertación respecto al diseño e implementación del acompañamiento pedagógico en el aula y a la definición de estrategias para su sostenibilidad

Dar respuesta a esta lectura de la realidad sobre lo que se espera que suceda o quisiera que fuera, exige una mirada comprensiva y profunda de las dimensiones en las cuales se expresa este tema crítico. Es por ello que se ha identificado estas dimensiones como aquellas que permiten advertir con mayor precisión el tema crítico:

Concepción y rol del acompañamiento: La imprecisión en la concepción y rol del acompañamiento pedagógico en la formación y el desarrollo profesional docente entre los actores que la promueven y desarrollan requiere de niveles de concertación que permitan consensuar una noción compartida del acompañamiento y de su rol en el desarrollo de capacidades del docente y en el logro de aprendizajes de los estudiantes.

Gestión del acompañamiento pedagógico: La existencia de limitaciones administrativas, normativas y de competencias institucionales afecta una gestión eficiente del

acompañamiento pedagógico. Se requiere identificar los impedimentos normativos administrativos que entorpecen su desarrollo.

Formación de los docentes acompañantes: Un actor central en el acompañamiento como una estrategia de interaprendizaje son los docentes acompañantes. En las experiencias su presencia y participación, asegurando un proceso de formación de capacidades, ha sido una condición ineludible para su desempeño, sin embargo este aspecto aún no es prioritario en el diseño de los planes de formación docente.

Estrategias de acompañamiento: La imprecisión de estrategias acompañamiento efectivas que respondan a diferentes contextos es una demanda cada vez mayor y más aún cuando se desarrollan programas nacionales y propuestas regionales. La definición de protocolos que orienten su desarrollo es un imperativo.

Manejo oportuno del presupuesto: La limitada capacidad de programación y ejecución presupuestal del sector para implementar la política de acompañamiento que se evidencia con mayor nitidez a nivel regional

El gráfico que se presenta a continuación muestra el carácter multidimensional del tema crítico identificado en el acompañamiento pedagógico.



TEMA CRÍTICO: INSUFICIENTE CONCERTACIÓN EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL ACOMPAÑAMIENTO PEDAGÓGICO EN EL AULA Y EN LA DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS PARA SU SOSTENIBILIDAD

DIMENSIONES	LOGROS	VACIOS	CONTRADICCIONES
Imprecisión en la concepción y rol del acompañamiento pedagógico en la formación y el desarrollo profesional docente.	Decreto Supremo N° 023-2007-ED, que exceptúa de los alcances del Art. 122º de la Ley del Profesorado a docentes de las Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica y de Educación Superior No Universitaria, que en el marco del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente.	Desde esta perspectiva el PRONAFCAP recoge los últimos resultados de las pruebas de comprensión lectura y razonamiento matemático aplicadas a los alumnos de EBR como punto de partida y justificación de su propuesta de capacitación docente. Los bajos niveles en comprensión lectora y razonamiento lógico matemático, se atribuyen al problema de débil formación docente. Sin embargo, no existe un análisis detallado de los problemas específicos que se buscan atender con la oferta de formación docente continua. Informe Final - Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Formación Y Capacitación Permanente - Ministerio de Educación. Pág. 201	
Limitaciones administrativas, normativas y de competencias institucionales afectan la gestión		En el período de análisis 2007-2008 ha ocurrido que para los funcionarios involucrados, PRONAFCAP ha equivalido a Formación en Servicio. Es decir, tenemos la percepción que el equipo de la DESP no distingue en su	

eficiente del acompañamiento pedagógico.		accionar diario entre las actividades a realizar y los objetivos a procurar como parte de la función Formación en Servicio, y aquellas –de ámbito más restringido— que debieran corresponder al PRONAFCAP. El Panel estima que planificar el trabajo futuro de la DESP haciendo esta distinción debiera ser un asunto de primer orden. Informe Final - Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Formación Y Capacitación Permanente - Ministerio de Educación. Pág. 44	
Formación de los docentes acompañantes no es prioritaria en el diseño de los planes de formación docente			
Imprecisión de estrategias acompañamiento efectivas que respondan a diferentes contextos.			

<p>Limitada capacidad de programación y ejecución presupuestal del sector para implementar la política de acompañamiento.</p>			<p>En términos de ejecución del presupuesto, solo se gastó el 66% de los recursos disponibles. Según los profesionales del Programa entrevistados, este bajo porcentaje se debió fundamentalmente a que los montos finalmente asignados no fueron conocidos sino hasta el segundo semestre del 2007, lo cual no permitía programar cursos de las características exigidas por el Programa. Para el 2008, sin embargo, la ejecución viene bastante atrasada: 8% al finalizar los primeros cuatro meses del año fiscal. Un número de universidades tenían programado comenzar la capacitación en Enero del 2008, pero la firma de los convenios 2008 –y los desembolsos adeudados del 2007—se retrasó hasta Mayo y Junio, inclusive. Informe Final - Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Formación Y Capacitación Permanente - Ministerio de Educación. Pág. 24</p>
---	--	--	--

2.3 Evaluación del desempeño docente

A partir del 2007, se han aplicado pruebas de evaluación a los maestros por distintas razones. La primera fue la evaluación censal y los que participaban de ella participarían de la capacitación, las otras evaluaciones con la incorporación a la nueva carrera pública, pasando por los concursos de contratos y nombramientos.

Según cifras oficiales, contamos con 298.110 profesores de educación básica y técnico-productiva, 254.221 nombrados y 43.889 contratados. La evaluación censal del 2007, evaluó a 189.491 profesores, que representan el 64% de los docentes entre nombrados y contratados³⁷. En marzo del 2008, se evaluó a 181.118 docentes con fines de nombramiento y contratación, aunque únicamente 151 lograron aprobar con la nota 14 o más.

La concepción, el diseño y los contenidos evalúan una parte de las cuatro características que la Ley de Carrera Pública Magisterial Propone en sus artículos 24 y 29 para definir como bueno el desempeño de los docentes. En el Art. 24 se menciona como criterios los siguientes

- a. Formación: Se refiere a los estudios de actualización, capacitación y perfeccionamiento del profesor, así como a los diplomados, postgrados u otros títulos profesionales de rango universitario, los que dan lugar a puntaje en las evaluaciones de ascenso.
- b. Idoneidad profesional: Se refiere a la acreditación de las competencias específicas requeridas para ejercer la función.
- c. Compromiso ético: Se refiere al comportamiento ético y moral del docente.
- d. Calidad de desempeño: Se refiere a lo señalado en el artículo 29º de la presente Ley.

En cuanto a este último aspecto, el Art 29 precisa los siguientes factores:

- a) Logros obtenidos en función a su tarea pedagógica.
- b) Grado de cumplimiento de las funciones y responsabilidades del profesor en función de la planificación curricular anual y en su contribución al logro de los objetivos de desarrollo institucional.
- c) Dominio del currículo, de los contenidos pedagógicos del área y/o nivel, de los aspectos metodológicos y de los procesos de evaluación.
- d) Innovación pedagógica.
- e) Autoevaluación

De éstos el criterio c) es el que se ha evaluado en las pruebas a los docentes.

Los esfuerzos previos que el Ministerio de Educación ha desarrollado para acercarse a una definición de criterios de buena docencia y desempeños, se dieron en experiencias piloto en el 2005, 2006 y 2007. En el 2005 se hicieron eventos macro regionales y se trabajó el tema de los indicadores. Se han dado ocho encuentros con buena

³⁷ La evaluación censal se realizó en dos etapas, la primera a 174 941 docentes y en la llamada evaluación Cosal complementaria se evaluaron a 15 mil docentes

participación de los profesores a nivel nacional y con eso se ha tenido una buena matriz de indicadores de desempeño. Con los dos pilotos posteriores 2006, 2007 se logró construir un marco más consistente.

Al emitirse la Ley de CPM Nº 29062, coloca como centralidad en la evaluación el logro de los aprendizajes de los estudiantes, la participación de los padres de familia en los comités de evaluación, la ponderación de los factores de desempeño docente y la inclusión del compromiso ético de los docentes como uno de los criterios a ser evaluados.

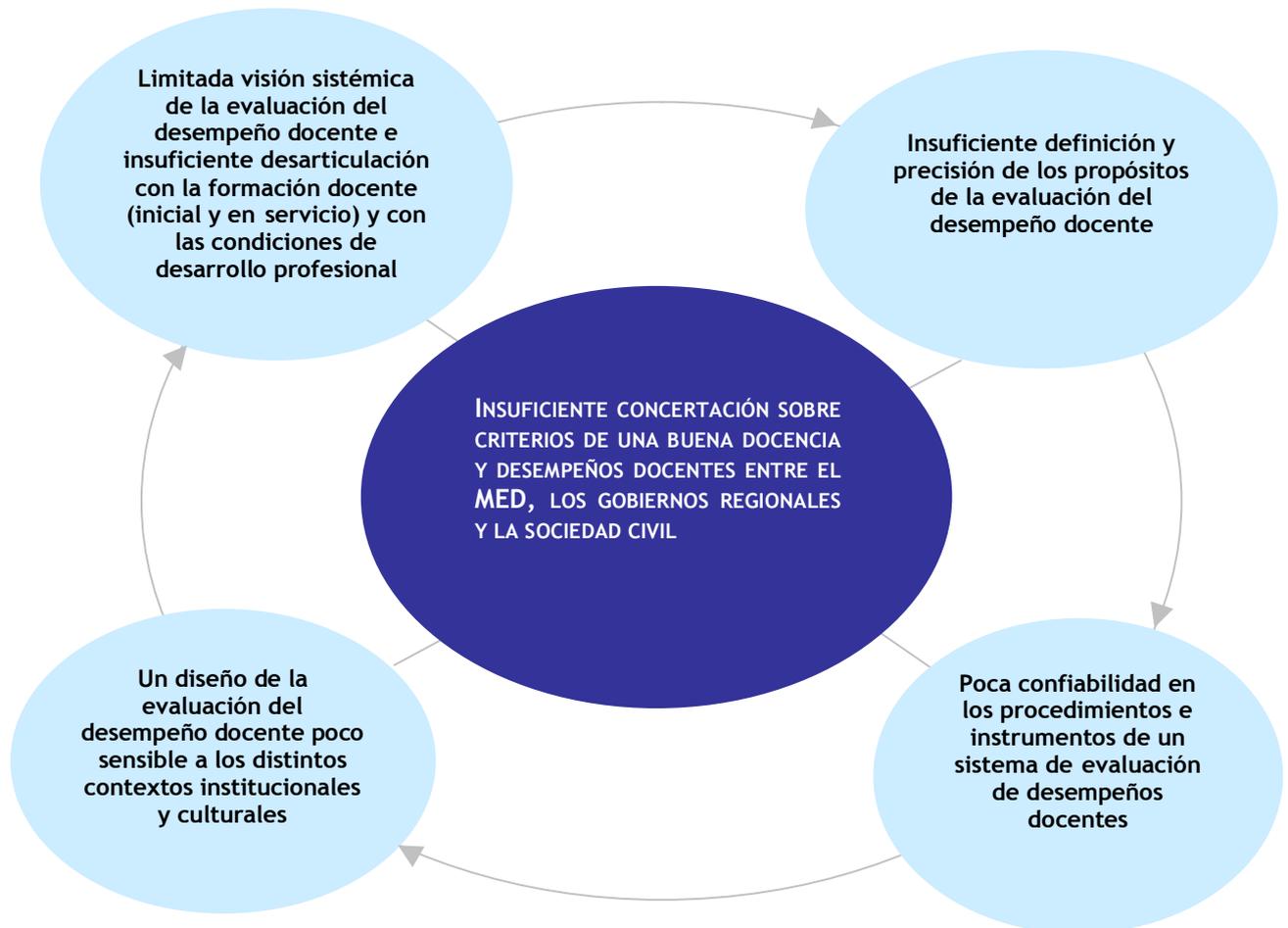
La tarea de la evaluación del desempeño de los docentes es aún incipiente, se requiere de acuerdos que posibiliten definir los desempeños en función de las características del rol que van a desempeñar, para luego ser evaluado y capacitado. Es por ello que dentro de la evaluación de desempeños docentes se ha identificado como tema crítico el siguiente:

<p>Insuficiente concertación sobre criterios de una buena docencia y desempeños docentes entre el MED, los gobiernos regionales y la sociedad civil</p>
--

Se reconoce que un elemento fundamental para avanzar en esta política es generar procesos de concertación en torno a los criterios de buena docencia y desempeños docentes, y que en esto debieran participar junto con el Ministerio, los gobiernos regionales y la sociedad civil.

Abordar es tema, supone la atención a aquellas dimensiones que se desprende de él, que son:

- Concepción sistémica de la evaluación: Limitada visión sistémica de la evaluación del desempeño docente e insuficiente desarticulación con la formación docente (inicial y en servicio) y con las condiciones de desarrollo profesional
- Evaluación pertinente: Un diseño de la evaluación del desempeño docente poco sensible a los distintos contextos institucionales y culturales
- Confianza en el sistema de evaluación: Poca confiabilidad en los procedimientos e instrumentos de un sistema de evaluación de desempeños docentes
- Definición de la evaluación del desempeño: La preeminencia de una insuficiente definición y precisión de los propósitos de la evaluación del desempeño docente no contribuye a orientar los procesos de debate y reflexión sobre el papel de la evaluación y mantiene una mirada sesgada de la evaluación.



TEMA CRÍTICO: INSUFICIENTE CONCERTACIÓN SOBRE CRITERIOS DE UNA BUENA DOCENCIA Y DESEMPEÑOS DOCENTES ENTRE EL MED, LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LA SOCIEDAD CIVIL

Dimensiones	Logros	Vacíos	Contradicciones
<p>Limitada visión sistémica de la evaluación del desempeño docente e insuficiente desarticulación con la formación docente (inicial y en servicio) y con las condiciones de desarrollo profesional.</p>		<p>Se observa en estas medidas implementadas una visión fragmentaria y parcial que no comulgan con lo propuesto en el Proyecto Educativo Nacional ni con los Proyectos Educativos Regionales, en los que se intenta formar una visión renovada del rol docente desde su impacto en la propia transformación social.</p> <p>Aún cuando hay falencias en cuanto a las habilidades de los docentes que necesitan ser abordadas en una visión común y nacional, las medidas se han organizado sólo con criterio nacional generalizado, olvidando las particularidades o diferencias que implica recoger las propias cosmovisiones de la diversidad regional.</p> <p>Conclusiones de La Reflexión en Grupos. Aspectos positivos y negativos del Programa de Formación y Capacitación permanente 2007 y de las medidas de política de formación continua del MED. 7 Taller sobre la Formación Inicial y en Servicio: Hacia una Formación Docente de Calidad.</p>	<p>Retomar el concepto de formación continua que involucra la formación inicial y la formación en servicio, y no como se está enfocando en muchos casos como los estudios post formación inicial.</p> <p>El sistema de formación continua que se debe implementar a nivel nacional debe reconocer la diversidad de cada región y estar de acuerdo con cada Proyecto Educativo Regional.</p> <p>Conclusiones de La Reflexión en Grupos. Aspectos positivos y negativos sobre el impacto del nuevo sistema de admisión a los institutos superiores pedagógicos (ISP) y evaluación de los procesos llevados a cabo por el Ministerio de Educación (MED). 7 Taller sobre la Formación Inicial y en Servicio: Hacia una Formación Docente de Calidad.</p> <p>Se está capacitando a docentes próximos a cesar, con 30 ó 35 años de servicio, así como a docentes recién con 5 años de egresados de la formación inicial. Se debería invertir mejor en capacitar</p>

			entre, al rango entre 7 y 25 años de servicio. Conclusiones de La Reflexión en Grupos. Aspectos positivos y negativos del Programa de Formación y Capacitación permanente 2007 y de las medidas de política de formación continua del MED. 7 Taller sobre la Formación Inicial y en Servicio: Hacia una Formación Docente de Calidad.
Insuficiente concertación sobre criterios de una buena docencia y desempeños docentes entre el MED, los gobiernos regionales y la sociedad civil.			Existencia de dos programas desarrollado al tema de acompañamiento. EL Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente y la Programa de Logros de Aprendizaje.
Poca confiabilidad en los procedimientos e instrumentos de un sistema de evaluación de desempeños docentes.			
Un diseño de la evaluación del desempeño docente poco sensible a los distintos contextos institucionales y culturales.			

LIBROS Y DOCUMENTOS.

- AMES, Patricia (Comp.), *Las Brechas Invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación.* IEP. 2006.
- CONSOLIDADO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA 1990-1995 de la Unidad de Estadística del Ministerio de Educación.
- DIAGNÓSTICO GENERAL DE LA EDUCACIÓN. Ministerio de Educación, Banco Mundial, PNUD, GTZ, UNESCO-OREALC (1993). Lima: Ministerio de Educación.
- INFORME IBEROAMERICANO SOBRE FORMACIÓN CONTINUA DE DOCENTES. Observatorio de la Educación Iberoamericana. La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- LINDBLOM, Charles E. (1992). "La ciencia de salir del paso", en *La hechura de las políticas*, Luis F. Aguilar (ed.) Antología de Políticas Públicas. Grupo Editorial Porrúa. México. 1992
- PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO PEDAGÓGICO. Para mejorar aprendizajes en las Instituciones Educativas de áreas rurales en áreas rurales. Equipo técnico del CNE, 2007. Documento realizado con sustento en la investigación de Bruno Barletti y Javier Abugattás (Instituto Desarrollo Esencial).
- RIVERO Herrera., José. *Educación, Docencia y Clase Política. Ayuda en Acción y TAREA.* Lima: 2007.
- TAMAYO Sáenz, Manuel. (1997). *Análisis de políticas públicas*, en R. Bañón y E. Carrillo (comps). *La Nueva Administración Pública.* Madrid: Alianza

NORMAS.

- **1920 - Constitución Política del Perú de 1920**
- **1933 - Constitución Política del Perú de 1933**
- **1979 - Constitución Política del Perú de 1979**
1993 - Constitución Política del Perú de 1993
- 1982 - Ley General de Educación, Ley N°23384. 22 de mayo de 1982.
- 1984 – Ley del Profesorado, la Ley 24029. 15 de diciembre de 1984.

- 1990 - Ley que modifica la ley del profesorado mediante, la Ley 25212. 20 de mayo de 1990
- 1994 - Decreto Supremo N° 05-94-ED. 06 de mayo de **1994**.
- 1996 - Decreto Legislativo N° 882. 09 de noviembre de 1996.
- 2001 - Decreto Supremo N° 023 - 2001 –ED.
- **2001** - Decreto Supremo N° 023 – 2001 – ED. 18 abril de **2001**.
- 2002 - Decreto Supremo N° 007-2002-ED. 1 de marzo del 2002.
- 2002 - Decreto Supremo N° 010-2002-ED. 4 de Agosto del 2002.
- 2003 - Ley General de Educación, Ley N° 28044 - 28 Julio del 2003.
- 2006 - Ley N° 28740. Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. 23 de mayo de 2006.

2006 - Decreto Supremo N° 025-2006-ED. 09 de Noviembre del 2006.

- 2007 - Resolución Ministerial N° 0132 – 2007 – ED. 28 de marzo del **2007**.
- 2007 - Decreto Supremo N° 006-2007-ED 18 Enero del 2007.
- 2007 - Resolución Suprema N° 001-2007-ED. Proyecto Educativo Nacional al 2021: La Educación que queremos para el Perú. 6 de enero de 2007.
- 2007 - Decreto Supremo N° 007-2007-ED. 03 Febrero del 2007.
- 2007 - Decreto de Urgencia N° 002-2007 – ED. 21 Enero del 2007.
- 2007 - Directiva N° 69-2007-DINESUTP/DESP. 4 Setiembre del 2007.
- 2007 - Decreto Supremo N° 023-2007-ED. 13 Setiembre del 2007.
- 2007 - Ley de la Carrera Pública Magisterial, Ley N° 29062. 13 de Julio 2007
- 2008 - Ley del Presupuesto del Sector Publico Para El Año Fiscal 2008, Ley N° 29142. 11 de diciembre de 2008.
- 2009 - Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior, Ley N° 29394. 05 de agosto del 2009.
- 2009 - Resolución Directoral N° 0418-2009-ED. 09 de marzo del 2009.

de los estudiantes y de la comunidad a una enseñanza de calidad, equidad y pertinencia. Requiere de desarrollo integral y de una formación continua e intercultural. Expresando

en la estructura de la carrera pública magisterial, en el artículo 7, en cinco (5) niveles (I, II, III, IV y V) y tres áreas de desempeño laboral (Gestión Pedagógica, Gestión Institucional e Investigación).

La Ley de Carrera Pública Magisterial N° 29062 fue aprobada como Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la carrera pública magisterial. Esta acotación hace que convivan en la actualidad ambos regímenes laborales, generando dualidad sino se logra esclarecer los límites ente ambas. José Rivero (2007), advierte la necesidad de revisar algunos artículos de la Ley del Profesorado a fin de evitar fricciones futuras, estos son³⁸:

- La Ley del Profesorado continuará vigente en la medida que los maestros no se incorporen a la nueva CPM
- La posibilidad de cese de la actividad laboral docente, es un conflicto presente en ambos textos por lo señalado en el Art. 29 de la Ley CPM. De acuerdo a la Ley del Profesorado (Art. 45) y el Decreto Legislativo 276 la suspensión, el cese y la destitución de los servidores públicos no dependen de evaluaciones; la inhabilitación profesional sólo puede ser impuesta por sentencia judicial que sancione un delito común (Art. 27).
- En la Ley del Profesorado se considera un 30% de la remuneración total por preparación de clases (Art. 48), mientras que la CPM no fija ningún porcentaje por este concepto (Art. 52).
- Por razones de enfermedad (degenerativa o incapacidad física) los docentes tiene derecho al goce íntegro de sus remuneraciones si han sido contraídas en servicio o con ocasión del mismo; la LCPM elimina este beneficio.

La Carrera Pública Magisterial como un derecho es materia constitucional:

Constitución de 1920:

Artículo 54: "El profesorado es carrera pública en los diversos órdenes de la enseñanza oficial y da derecho a los goces fijados por la ley"

Constitución de 1933:

Artículo 81: "El profesorado es carrera pública y da derecho a los goces que fija la ley".

Constitución de 1979:

Artículo 41: "El profesorado es carrera pública en las diversas ramas de la enseñanza oficial"

Constitución de 1993:

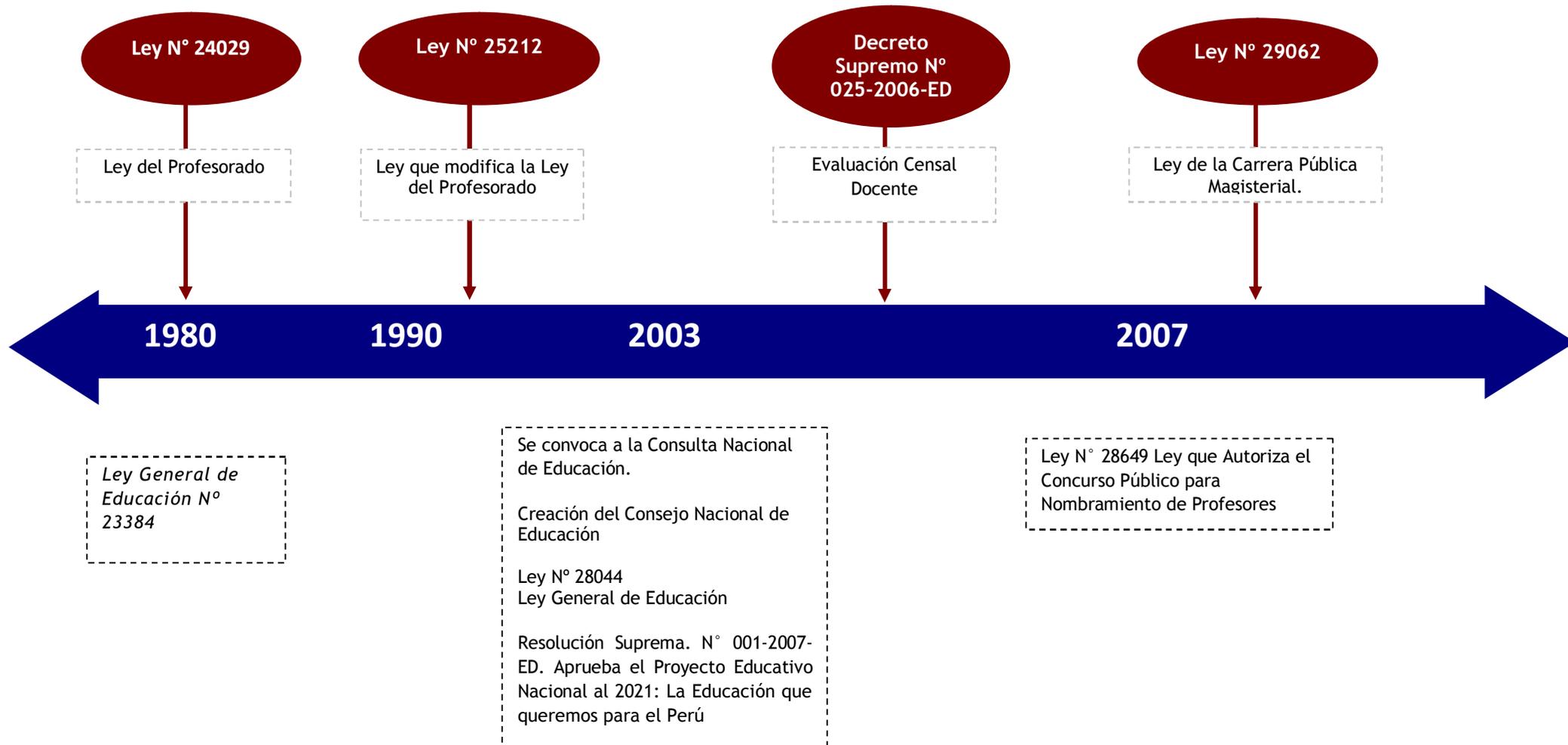
Artículo 15: "El profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública. La ley establece los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo, así como sus derechos y obligaciones. El Estado y la sociedad procuran su evaluación, capacitación, profesionalización y promoción permanentes".

Y en base a la LCPM, se publica la Ley que Autoriza el Concurso Público para Nombramiento De Profesores - Ley N° 28649 – que autoriza al Ministerio de Educación y a los gobiernos regionales para llevar a cabo un concurso público de nombramiento de profesores, para el Nombramiento en Plazas Vacantes de Profesores de Educación

³⁸ Rivero, José (2007) Educación, docencia y clase política en el Perú. Lima: Ayuda en Acción y TAREA. Pág. 319

Básica y Educación Técnico Productiva, a fin de que en estricto orden de méritos se cubra las plazas orgánicas y presupuestadas generadas hasta la fecha de convocatoria.

Desarrollo de Políticas de Desarrollo Profesional



III. ANÁLISIS DE LOS TEMAS CRÍTICOS EN FORMACIÓN DOCENTE Y DESARROLLO PROFESIONAL

Una premisa de las políticas educativas es que tienen efectos en el largo plazo, por ello en el diseño de las acciones y medidas que emprenda el Estado, se requiere de una fuerte capacidad de prever las demandas y escenarios futuros. Si los cambios en educación son de largo plazo y esto debe reflejarse en las políticas, la implementación de las mismas se convierte en el vehículo por el cual se avanza hacia ese horizonte, dejando medidas e intervenciones aisladas y puntuales.

Otra característica de las políticas educativas es su carácter multidimensional. Si bien es importante dar respuestas a una problemática determinada, éstas alcanzan un efecto estratégico, significativo e integral si responden a las múltiples dimensiones que refleja una realidad compleja como la educativa.

Hemos visto en estas dos últimas décadas que la ruta del diseño e implementación de políticas educativas en formación docente y desarrollo profesional está signada en dar respuestas a situaciones puntuales o priorizadas. La continuidad no se ha visto reflejada en medidas y acciones de largo plazo que atiendan de manera estratégica e integral la cuestión docente. Los esfuerzos que se han dado son iniciales, están en proceso o por madurar, sin embargo esto puede constituirse en *“...oportunidades que alienten y posibiliten cambios profundos y no superficiales, pensados en el largo plazo y con visiones estratégicas, persistentes en el tiempo y en la lucha por llegar a la raíz de los problemas, que convoquen y no prejuzguen la posibilidad de lograr con ellas una real participación social, incluida por supuesto la de maestros y padres de familia”*³⁹

Identificar las situaciones que se esperan modificar o mejorar en la formación docente y desarrollo profesional implica precisar los temas críticos, comprenderlos a profundidad para que contribuyan a producir alternativas de solución u opciones de política efectivas, indispensables y articuladas.

Se entiende como temas críticos:

- Aquellas situaciones en la que dos o más actores tienen divergencias en la enunciación, interpretación o implementación de las políticas o normas de un determinado campo.
- Asunto público donde se evidencia una discrepancia entre lo que se está dando en la realidad y lo que se espera o debiera ser o suceder.
- Es público porque representa aspiraciones, necesidades demandadas que atañen a la sociedad en su conjunto (bien común) de actores gubernamentales y no gubernamentales.
- Se expresa como una confrontación de intereses, concepciones, valores, prácticas.
- Tiene un carácter polifónico porque la interpretación de lo que sucede y debiera cambiar en la realidad se construye desde las voces, visiones y percepciones de los distintos actores involucrados.

³⁹ José Rivero Herrera. Ayuda en Acción y TAREA. 2007. pág. 175

Desde este enfoque, aproximarse a la realidad de la formación docente y el desarrollo profesional supone definir los temas críticos con precisión, señalando sus dimensiones y enunciándolo de manera que recoja las distintas interpretaciones de los actores implicados.

Como se ha señalado, este documento busca representar las preocupaciones, demandas, necesidades de quienes tienen un rol fundamental en las políticas educativas: el Ministerio de Educación, la sociedad civil y las organizaciones gremiales. Todos ellos han coincidido en identificar como temas críticos los siguientes:

ÁREAS	CAMPO DE INTERÉS	TEMA CRÍTICO
Formación Inicial del docente	Calidad de la formación inicial de los institutos superiores pedagógicos	La adquisición de las competencias profesionales requeridas para iniciar la docencia están poco garantizadas por la formación inicial y coexisten distintas posturas sobre cómo abordar este problema.
Formación docente en servicio	Acompañamiento pedagógico en el aula	Insuficiente concertación en el diseño e implementación del acompañamiento pedagógico en el aula y en la definición de estrategias para su sostenibilidad.
Desarrollo profesional	Evaluación del desempeño docente	Insuficiente concertación sobre criterios de una buena docencia y desempeños docentes entre el MED, los gobiernos regionales y la sociedad civil

El análisis de cada uno de ellos se hará desde la revisión del marco normativo y de políticas sobre formación docente y desarrollo profesional, identificando los posibles vacíos o contradicciones desde el estudio de cada una de sus dimensiones.

Cada tema crítico se sustentará con datos existentes que ayuden a explicar su relevancia y explicando las razones por las cuales es necesario abordar este tema desde la política pública.

2.1 La calidad de la formación inicial en los Institutos Superiores Pedagógicos

En el contexto de las reformas para la formación docente de los años 90, una preocupación compartida e identificada por el Ministerio de Educación ha sido la calidad de la formación docente (inicial y en servicio), es por ello que una de las conclusiones del Diagnóstico General de la Educación Peruana, realizado en 1993, coloca como puntos relevantes la educación primaria y la profesionalización docente, planteados como objetivo de una reforma profunda de formación y capacitación docente.

Es así que se diseñaron e implementaron, a partir de esta década, distintas normas y acciones, reflejadas en planteamientos, propuestas y experiencias; una de ellas fue el Programa de Modernización de la Formación Docente, que comprendió 4 componentes

centrales: el currículo, la capacitación de los formadores, la dotación de material bibliográfico e informático y el fortalecimiento institucional. Posteriormente, en el gobierno del presidente Toledo se publica el Decreto Supremo N° 023-2001-ED en el que se reglamenta los objetivos, organización y funcionamiento de los institutos superiores pedagógicos y escuelas superiores de formación docente públicos y privados⁴⁰.

En el actual gobierno se han emitido dos normas con la finalidad de contribuir a la mejora y fortalecimiento de la formación inicial del docente: el Decreto Supremo N° 006-2007-ED y la Resolución Directoral N° 0745-2008-ED.

El primero (DS N° 006-2007-ED), modifica el artículo N° 18 del Reglamento General de los Institutos Superiores Pedagógicos y Escuelas Superiores de Formación Docente Públicos y Privados, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 023 - 2001 – ED. El texto modificatorio del artículo en mención señala: *“El Ministerio de Educación, a través de la Dirección Nacional de Educación Superior y Técnico Profesional, dependiente del Viceministerio de Gestión Pedagógica, establecerá las normas correspondientes para la selección de los postulantes en los procesos de admisión que se desarrollan en las Instituciones de Formación Docente, a partir del año 2007. Fijase en catorce (14) la nota mínima aprobatoria para el ingreso a las precitadas instituciones”*.

Como es señalado por el Ministerio, esta medida se ubica es concordante con su misión como instancia de gestión de políticas educativas en formación docente⁴¹, y busca dar respuesta a dos preocupaciones fundamentales en la formación inicial de los docentes

- La racionalización de la oferta de formación docente de acuerdo al requerimiento del sistema educativo. Recordemos que el Decreto Legislativo N° 882 alienta la inversión privada en educación en todos sus niveles y modalidades, y como se es señalado en el capítulo anterior esto devino en el crecimiento desmesurado de la oferta en formación docente, en 1995 la relación entre institutos superiores pedagógicos públicos y privados es de 1 a 3, y en el 2005 es de 1 a 10.
- La calidad y pertinencia de la formación inicial y en servicio, con carácter integral y permanente. En la segunda mitad de la década de los 90, continuada luego en el gobierno de transición y en el del presidente Toledo, se decide atender de manera integral la situación de los pedagógicos a través del currículo, los materiales, la capacitación de formadores y el fortalecimiento institucional.

En declaraciones del Ministro de Educación José Antonio Chang, las decisión de asumir como nota mínima catorce (14) para el ingreso a los Institutos de formación docente se

⁴⁰ El reglamento se propone como objetivo optimizar la administración del proceso de formación docente mediante una organización flexible y descentralizada, que contribuya efectivamente a mejorar la calidad del servicio educativo. El espíritu de esta norma es reglamentar lo relacionado con las Instituciones de Educación Superior No Universitaria presente en la Ley General de Educación N° 23384 de 1982, la Ley de Promoción de la Inversión en la Educación y sus Reglamentos, y la Ley N° 24029, que modifica la Ley del Profesorado.

⁴¹ revalorar la carrera docente, estimulando y facilitando la formación continua de los maestros y desarrollando las políticas y condiciones que garanticen la calidad de su desempeño y mejoren su calidad de vida

entiende como “...un paso importante para que la educación peruana tenga mejores y buenos maestros, porque los que logren ingresar serán los que tienen condiciones y aptitudes académicas suficientes para ser formados en esta especialidad.” Además señala que se ubican dentro de las políticas de reforma y modernización de la formación magisterial y del proceso de descentralización promovido por el Gobierno del Presidente Alan García, garantizando “...el establecimiento de condiciones que permitan elevar y uniformizar los criterios de exigencia a los postulantes, en concordancia con los fines de la educación peruana”. La relación es a mayor exigencia en la admisión mejores posibilidades de contar con mejores y buenos docentes.

Como resultado de la implementación de esta medida ha tenido una disminución considerable del número de ingresantes a los ISP:

Año	Nº ISP con postulantes	Nº de Postulantes inscritos	Nº de Postulantes evaluados	Nº de ingresantes
2006	320	37 563	37 471	22 569
2007	235	17 950	14 955	424
2008	167	6 812	5 321	305
2009	152	8 980	6729	979

Fuente: Ministerio de Educación 2009

La diferencia entre postulantes evaluados y del número de ingresantes entre el 2006 y el 2007 es notoria. En el 2006, del total de postulantes evaluados, el 60.23% logró ingresar a los Institutos Superiores Pedagógicos. Al aplicar la medida de la nota mínima catorce como aprobatoria de las dos fases de evaluación⁴²; del total de postulantes evaluados en el 2007, sólo el 2.84% logró ingresar; en el 2008 fue el 5.73%; y en el 2009 el 14.55%.

No cabe duda que una de las dimensiones de la calidad de la formación inicial es la poca articulación y coherencia entre la demanda y la oferta, y es desde esa perspectiva que la a medida ha incidido en reducir esa brecha, puesto que la reducción de ingresantes está suponiendo docentes excedentes en cada ISP, el cierre de los ISP o su conversión en institutos tecnológicos, y al ser una medida aplicada uniformemente a una realidad diversa, la atención particular sobre la relación entre oferta y demanda no ha sido considerada, esto se refleja aún más en los institutos pedagógicos que ofrecían la especialidad en EIB en zonas andinas y amazónicas que ya no cuentan con estudiantes para ello, lo cual impide se tenga docentes bilingües.

Según la Evaluación Censal del 2008, del Ministerio de Educación, los resultados en las escuelas de Educación Intercultural Bilingüe son entre el 2% y el 6% de estudiantes desarrollan capacidades lectoras esperadas en su lengua originaria, y en las escuelas Awajún y Shipibo, entre el 2,2 % y 3,1%, logran desarrollar las capacidades lectoras en castellano. Es evidente que el desarrollo de estos aprendizajes tiene que ver –entre

⁴² La evaluación realizada estaba organizada en dos fases. La primera consistía en una prueba nacional que respondía a tres contextos: estándar (urbano), andino y amazónico; esta prueba es escrita y eliminatoria, diseñada y aplicada por el Ministerio. La segunda fase, llamada regional, se aplican dos pruebas, la psicotécnica y la de especialidad; y finalmente una entrevista personal, que en promedio debe alcanzar como mínimo la nota 14.

otras aspectos- con el papel del docente. Según la Defensoría del Pueblo y el INEI, el 46% de docentes de escuelas EIB no tiene formación en EIB y el 59% de los docentes de las comunidades indígenas de la amazonía son hispanohablantes o hablan una lengua indígena distinta de la zona⁴³.

La otra medida tomada en la perspectiva de contribuir a mejorar la calidad de la formación inicial se expresa en la Resolución Directoral N° 0745-2008-ED, allí se aprueba los Diseños Curriculares Experimentales para las carreras profesionales de Educación Inicial y Educación Primaria, para su aplicación por las Instituciones Superiores de Formación Docente, públicos y privados, en la promoción 2009-2013⁴⁴. Actualmente se encuentran en el proceso de validación e implementación con la participación de directores y docentes formadores de 30 ISP de 17 regiones del país.

Con el actual periodo de gobierno son 4 los gobiernos que el Estado ha desarrollado acciones que incidan en propiciar una mayor y más consistente formación inicial de los docentes. Pese a que se han ejecutado programas, en el periodo del 1995 al 2009 la continuidad de políticas integrales y efectivas sigue siendo un desafío.

Tanto el Ministerio de Educación como otros actores de la sociedad civil, así como las investigaciones realizadas y las propuestas desarrolladas, reconocen la vigencia de la necesidad de perfilar el diseño y la implementación de políticas en formación inicial con alternativas efectivas e integrales a lo que se ha denominado como un tema pendiente y crucial de ser resuelto:

La adquisición de las competencias profesionales requeridas para iniciar la docencia están poco garantizadas por la formación inicial y coexisten distintas posturas sobre cómo abordar este problema.

Aproximarnos a este aspecto central de la realidad en la calidad de la formación docente, implica una comprensión profunda, crítica y reflexiva sobre las condiciones o factores que inciden en ella, para luego identificar alternativas que favorezcan su resolución. Eso supone una visión multidimensional de los aspectos que inciden en abordar este tema crítico. Los aspectos identificados son los siguientes:

- Formación de formadores: La calidad profesional de los formadores de docentes es el factor central que puede asegurar la buena formación del profesorado; sin embargo, el nivel profesional alcanzado por los primeros es insuficiente para brindar las garantías necesarias para este propósito.
- Un currículo pertinente: El diseño del currículo de formación inicial docente requiere de una estructura con una mayor consistencia y coherencia; en función de enfoques, procesos y estrategias pedagógicos, sólidamente, fundamentados.

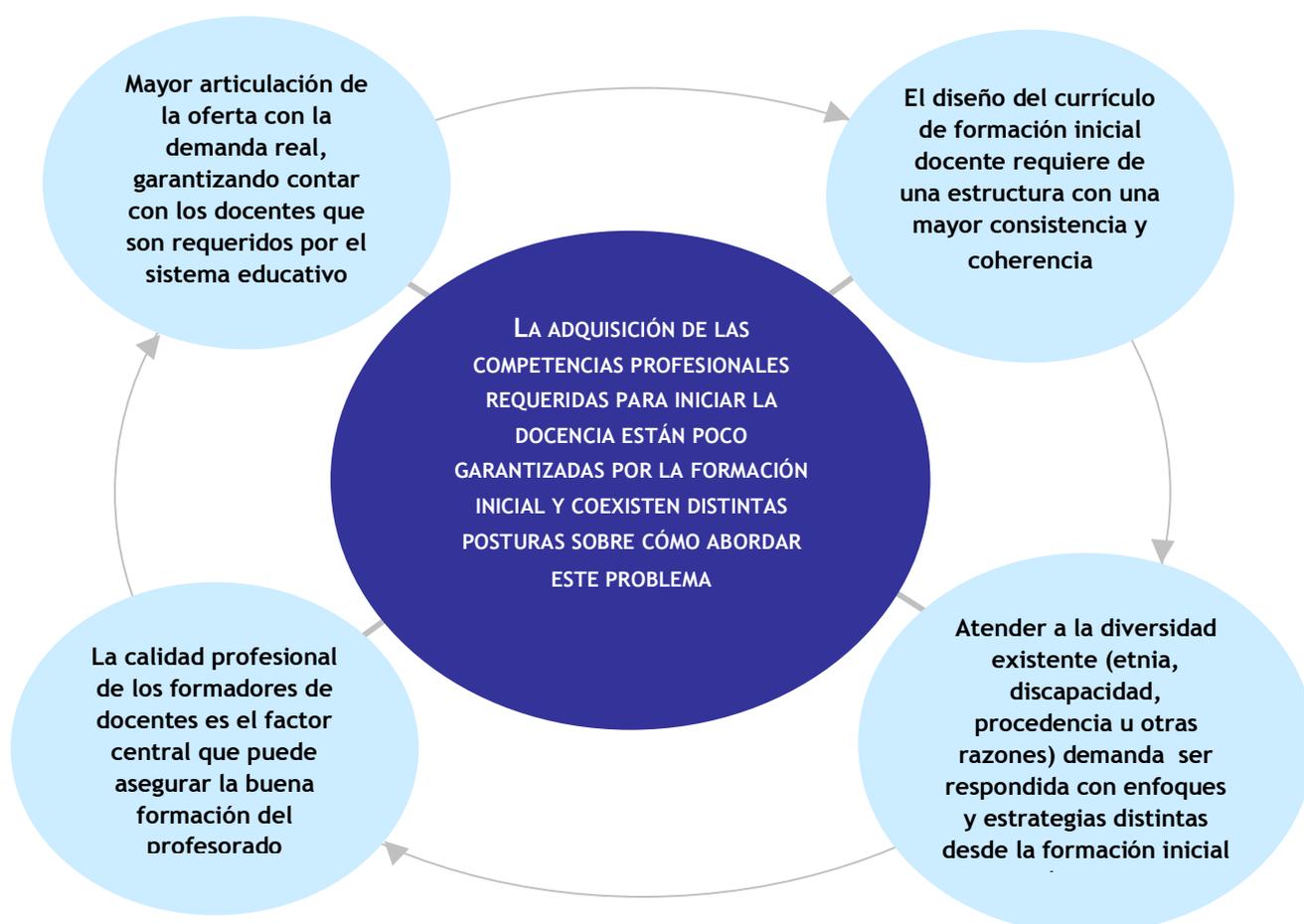
⁴³ Los Pueblos Indígenas y su derecho a una educación de calidad Pronunciamento. Publicado en el Diario Perú 21 el 30 de setiembre del 2009. <http://www.ccla.org.pe/notiblog/?p=517>. 29 de agosto del 2009

⁴⁴ Resolución Directoral N° 0745-2008-ED. Artículos 1 y 2

- Desarticulación entre la oferta y la demanda: El proceso de atracción, reclutamiento y retención de los mejores estudiantes hacia y en la formación inicial docente debe articular la oferta con la demanda real, garantizando contar con los docentes que son requeridos por el sistema educativo en sus diferentes niveles y por los distintos contextos institucionales y culturales.

Una formación docente que atiende la diversidad: La necesidad de atender a la diversidad existente entre la población infantil por razones de etnia, discapacidad, procedencia o de otras razones demanda ser respondida con enfoques y estrategias distintas desde la formación inicial docente

El siguiente gráfico expresa la interrelación entre estas dimensiones alrededor del tema crítico:



Estas dimensiones que inciden en una adecuada adquisición de las competencias de los profesionales que culminan su formación como docentes, serán analizadas desde el marco político y normativo, señalando sus avances en el diseño como en la implementación e identificando los vacíos y contradicciones existentes.

TEMA CRÍTICO: LA ADQUISICIÓN DE LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES REQUERIDAS PARA INICIAR LA DOCENCIA ESTÁN POCO GARANTIZADAS POR LA FORMACIÓN INICIAL Y COEXISTEN DISTINTAS POSTURAS SOBRE CÓMO ABORDAR ESTE PROBLEMA

Dimensiones	Logros	Vacíos	Contradicciones
<p>Mayor articulación de la oferta con la demanda real, garantizando contar con los docentes que son requeridos por el sistema educativo.</p>	<p>El 2007, postularon a los Institutos Superiores Pedagógicos, Escuelas Superiores de Formación Artística e Institutos Superiores de Formación Docente 14 mil 847 personas de las cuales sólo ingresaron 454. En años anteriores se presentaban entre 25 mil y 30 mil postulantes y todos ingresaban. Pero el año 2007, con la aplicación, por primera vez en la historia del país, de la prueba única establecida por el Ministerio de Educación se ha generado una reducción considerable de la demanda. Entre los años 2002 y 2006, el número de postulantes promedio que ingresaban superaban los 24 mil. Entre otras medidas que han permitido reducir la oferta de formación docente en el Perú figuran: La suspensión de la creación de nuevos institutos superiores pedagógicos hasta el 2011, el recorte de metas de ingreso al primer año de</p>	<p>Durante el año 2004 en que se inicio el proceso de evaluación se han realizado tres procesos, el segundo en el año 2005 y el último en el año 2006. Teniendo como resultado la evaluación del 2004. Entre óptimo y satisfactorio (78), bueno y satisfecho (237), No satisfecho (48) y no evaluado (22). Siendo un total de 385. Y en el 2006. Entre óptimo y satisfactorio (18), Muy bueno y satisfecho (100), bueno y satisfecho (204), No satisfecho (45) y no evaluado (29). Siendo un total de 396. Pero un tema interesantes es la situación de los no evaluados entre los años 2004 y 2006. Tenemos instituciones de formación docente autorizadas que fueron reinscritas, pero que no funcionan y que no han pasado estos dos procesos de evaluación. Exposición de Irene Blanco Pacheco. Equipo de Normas de la Dirección de Educación Superior</p>	<p>La nota 14 no ha tenido mayor impacto en la mejora de la calidad, ni en el control de sobre oferta, puesto que no se ha aplicado a las universidades, que siguen un incremento acelerado. Se sabe que los maestros de los pedagógicos son un mercado para las universidades, y ahora en mayor grado con la proliferación de las filiales. Conclusiones del la Reflexión en Grupo. De: Aspectos Positivos y negativos sobre el impacto del nuevo sistema de admisión a los institutos superiores pedagógicos (ISP) y evaluación de los procesos llevados a cabo por el Ministerio de Educación (MED).7 Taller sobre la Formación Inicial y en Servicio: Hacia una Formación Docente de Calidad.</p> <p>La aún no derogación del Decreto Legislativo 882. Que promueva la inversión privada en educación.</p>

	<p>estudios en los institutos que no lograron una evaluación satisfactoria de su funcionamiento, y la aplicación de la evaluación nacional para el ingreso a estudios en la carrera docente que supone obtener un puntaje mínimo de 14 en una escala vigesimal.</p>	<p>Pedagógica (DESP) Ministerio de Educación.</p>	<p>El Decreto Supremo 006-2007-ED, dado en enero último, fue promulgado con la aparente intención de mejorar la calidad de los postulantes a maestros, pero a mediano plazo supone el cierre de los ISP, por el promedio inalcanzable de 14 impuesto por dicho D.S. que dejará sin ingresantes a los ISP y sin garantizar, por ello, la solución del problema de fondo. Intervención de Ludolfo Ojeda. Director del ISPP Loreto – Iquitos. 7 Taller sobre la Formación Inicial y en Servicio: Hacia una Formación Docente de Calidad.</p>
<p>El diseño del currículo de formación inicial docente requiere de una estructura con una mayor consistencia y coherencia.</p>		<p>La mayoría de las universidades presentaron dificultades administrativas y pedagógicas en la elaboración de las propuestas, así como en la conformación de sus equipos, determinando un número de propuestas pedagógicas deficientes. La demanda de tiempo y recursos humanos que implicó este proceso, por ello, estuvo fuera de lo planificado. Asimismo, no todas las universidades tenían los tres niveles</p>	

		requeridos (inicial, primaria y secundaria), por lo que tuvieron que buscar profesionales externos. Informe Final - Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Formación Y Capacitación Permanente - Ministerio de Educación. Pág. 16.	
La calidad profesional de los formadores de docentes es el factor central que puede asegurar la buena formación del profesorado.		Los factores limitantes centrales de la lógica de intervención del Programa son la falta de suficientes docentes-instructores e instituciones educativas de calidad. El objetivo del PRONAFCAP era inicialmente trabajar con universidades públicas y privadas, pero por problemas administrativos y legales se tuvo que restringir a trabajar con las públicas. De acuerdo con lo manifestado por el equipo del PRONAFCAP, sin embargo, la mayoría de universidades públicas con las que trabajaron tuvieron serias dificultades para diseñar sus propuestas de capacitación en el marco de lo solicitado por los Términos de Referencia de los convenios. Asimismo, subrayaron que para la implementación de la capacitación fue frecuente la ausencia de una oferta de	

		capacitadores adecuada a los requerimientos del programa – observación que ha sido refrendada por los Jefes de Proyecto entrevistados. Informe Final - Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Formación Y Capacitación Permanente - Ministerio de Educación. Pág. 60	
Atender a la diversidad existente (etnia, discapacidad, procedencia u otras razones) demanda ser respondida con enfoques y estrategias distintas desde la formación inicial.			Sobre la medida de la nueva política sobre los ISP e IFD, se está ocasionando problemas a la educación bilingüe a nivel nacional. Un caso concreto es el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonia Peruana – FORMABIAP de Loreto. Institución que con 15 años de trabajo con los jóvenes de diversos pueblos de la Amazonía se ha quedado sin ingresantes el 2007, por aplicarse también a ellos, la nota 14 como mínima para aprobación.

2.2 Acompañamiento pedagógico en la formación docente en servicio

A inicios del 2007 el Proyecto Educativo Nacional es reconocido como política de Estado por el actual gobierno, a través de la Resolución Suprema 001-2007-ED. De esta forma se llegaba a un primer momento propuesto por el CNE, contar con un proyecto educativo nacional que responda a los desafíos actuales y delinee la ruta de transformación educativa que el país necesita.

El siguiente momento es el de la implementación de los 14 resultados y 49 políticas contenidas en el PEN. El desafío se ubica en varias dimensiones: lograr un desarrollo más concreto de las mismas, inspirar la definición de las políticas gubernamentales, incrementar el presupuesto, etc. El reto se ubica ya no en la visión compartida de cambio sino en la acción conjunta orientada a resultados.

Así lo asume el CNE y por ello opta por desarrollar una propuesta de acompañamiento pedagógico al elegir lo que el CNE considera una política con “efecto dominó”. Es la política 8.2 la que plantea *“Establecer programas de Apoyo y Acompañamiento Pedagógico con funciones permanentes de servicio a las Redes Escolares”*. Tiene un efecto dominó porque su nivel de articulación e integralidad, genera y moviliza otras políticas, produciendo así sinergias para ir diseñando e implementando políticas desde una lógica de reforma educativa integral

Al elegir desarrollar una propuesta de implementación de esta política surge una constatación, el acompañamiento pedagógico ya se venía dando desde la práctica.

Diversas experiencias ubicaban al acompañamiento como una estrategia medular para asistir un proceso de cambio educativo, algunas centradas en el ámbito institucional, otras en la articulación con la comunidad y otras en el apoyo al docente en aula. Todas, de alguna manera, parten del supuesto que un proceso de cambio no sólo requiere de una visión lo suficientemente movilizadora o de sujetos comprometidos en transformar la realidad, sino también de un agente externo que los acompañe. El CNE para la elaboración de la propuesta ha recogido aquellas que han mostrado evidencias concretas en cómo operaban y qué resultados obtuvieron⁴⁵.

En el campo pedagógico el acompañamiento, asesoría, monitoreo, facilitación, etc. son los diversos nombres de un proceso de interaprendizaje sustentando en el diálogo y el intercambio entre el docente de aula y el “agente externo” o docente acompañante.

Desde los programas y experiencias impulsados desde el sector público, estas son las propuestas y experiencias:

⁴⁵ Programa de acompañamiento pedagógico. Para mejorar aprendizajes en las Instituciones Educativas de áreas rurales en áreas rurales. Equipo técnico del CNE, 2007. Documento realizado con sustento en la investigación de Bruno Barletti y Javier Abugattás (Instituto Desarrollo Esencial). Considera los aportes de las experiencias promovidas desde los proyectos Aprende (San Martín), Tarea (Cusco), PROMEB (Piura), Tarpurisunchis (Apurímac) y Centro Andino de la Universidad Peruana Cayetano Heredia.

- El Programa de Educación en Áreas Rurales (PEAR) lo incluye y luego en la Propuesta Pedagógica para Escuelas Multigrado se logra un mayor desarrollo, recogiendo la experiencia del PEAR.
- El PRONAFCAP, incluye como una acción complementaria a la capacitación el Monitoreo y Asesoría, el cual en su definición operativa señala que es monitoreo porque se recoge información significativa respecto al desempeño docente y es asesoría porque se produce un intercambio y diálogo para fortalecer las capacidades personales, sociales y pedagógicas del docente. Aunque se precisa la diferencia entre monitoreo y asesoría.
- El Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA) diseñado en el marco del Presupuesto por Resultados liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Este programa se implementa

Desde los gobiernos regionales, se ha impulsado la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública para el desarrollo de capacidades en educación con el propósito mejorar el logro de aprendizajes de los estudiantes. En sus propuestas se ha incorporado el acompañamiento como una estrategia de formación docente en servicio.

Aunque existan experiencias diversas y con desarrollo desigual, es evidente que el conjunto de prácticas y de políticas y programas expresan un consenso respecto al acompañamiento pedagógico como una de las estrategias principales en promover el logro de aprendizajes. El desafío no está allí, lo que emerge como demanda tanto desde los gobiernos regionales como desde el Ministerio de Educación es confluir en un diseño viable no sólo en su concepción sino y especialmente que pueda ser implementado en el marco institucional administrativo aún vigente, a ello se agrega la necesidad de concertar estrategias de sostenibilidad que garanticen una práctica institucionalizada del mismo. A partir del diálogo establecido con el Ministerio de Educación y con otros actores de la sociedad civil, como también en la revisión de la literatura, surge la necesidad de dar respuesta a lo que se ha identificado como tema crítico en el acompañamiento pedagógico.

Es insuficiente la concertación respecto al diseño e implementación del acompañamiento pedagógico en el aula y a la definición de estrategias para su sostenibilidad

Dar respuesta a esta lectura de la realidad sobre lo que se espera que suceda o quisiera que fuera, exige una mirada comprensiva y profunda de las dimensiones en las cuales se expresa este tema crítico. Es por ello que se ha identificado estas dimensiones como aquellas que permiten advertir con mayor precisión el tema crítico:

Concepción y rol del acompañamiento: La imprecisión en la concepción y rol del acompañamiento pedagógico en la formación y el desarrollo profesional docente entre los actores que la promueven y desarrollan requiere de niveles de concertación que permitan consensuar una noción compartida del acompañamiento y de su rol en el desarrollo de capacidades del docente y en el logro de aprendizajes de los estudiantes.

Gestión del acompañamiento pedagógico: La existencia de limitaciones administrativas, normativas y de competencias institucionales afecta una gestión eficiente del

acompañamiento pedagógico. Se requiere identificar los impedimentos normativos administrativos que entorpecen su desarrollo.

Formación de los docentes acompañantes: Un actor central en el acompañamiento como una estrategia de interaprendizaje son los docentes acompañantes. En las experiencias su presencia y participación, asegurando un proceso de formación de capacidades, ha sido una condición ineludible para su desempeño, sin embargo este aspecto aún no es prioritario en el diseño de los planes de formación docente.

Estrategias de acompañamiento: La imprecisión de estrategias acompañamiento efectivas que respondan a diferentes contextos es una demanda cada vez mayor y más aún cuando se desarrollan programas nacionales y propuestas regionales. La definición de protocolos que orienten su desarrollo es un imperativo.

Manejo oportuno del presupuesto: La limitada capacidad de programación y ejecución presupuestal del sector para implementar la política de acompañamiento que se evidencia con mayor nitidez a nivel regional

El gráfico que se presenta a continuación muestra el carácter multidimensional del tema crítico identificado en el acompañamiento pedagógico.



TEMA CRÍTICO: INSUFICIENTE CONCERTACIÓN EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL ACOMPAÑAMIENTO PEDAGÓGICO EN EL AULA Y EN LA DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS PARA SU SOSTENIBILIDAD

Dimensiones	Logros	Vacíos	Contradicciones
Imprecisión en la concepción y rol del acompañamiento pedagógico en la formación y el desarrollo profesional docente.	Decreto Supremo N° 023-2007-ED, que exceptúa de los alcances del Art. 122º de la Ley del Profesorado a docentes de las Instituciones Educativas Públicas de Educación Básica y de Educación Superior No Universitaria, que en el marco del Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente.	Desde esta perspectiva el PRONAFCAP recoge los últimos resultados de las pruebas de comprensión lectura y razonamiento matemático aplicadas a los alumnos de EBR como punto de partida y justificación de su propuesta de capacitación docente. Los bajos niveles en comprensión lectora y razonamiento lógico matemático, se atribuyen al problema de débil formación docente. Sin embargo, no existe un análisis detallado de los problemas específicos que se buscan atender con la oferta de formación docente continua. Informe Final - Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Formación Y Capacitación Permanente - Ministerio de Educación. Pág. 201	
Limitaciones administrativas, normativas y de competencias institucionales afectan la gestión		En el período de análisis 2007-2008 ha ocurrido que para los funcionarios involucrados, PRONAFCAP ha equivalido a Formación en Servicio. Es decir, tenemos la percepción que el equipo de la DESP no distingue en su accionar diario entre las	

eficiente del acompañamiento pedagógico.		actividades a realizar y los objetivos a procurar como parte de la función Formación en Servicio, y aquellas –de ámbito más restringido– que debieran corresponder al PRONAFCAP. El Panel estima que planificar el trabajo futuro de la DESP haciendo esta distinción debiera ser un asunto de primer orden. Informe Final - Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Formación Y Capacitación Permanente - Ministerio de Educación. Pág. 44	
Formación de los docentes acompañantes no es prioritaria en el diseño de los planes de formación docente			
Imprecisión de estrategias acompañamiento efectivas que respondan a diferentes contextos.			
Limitada capacidad de programación y ejecución presupuestal del sector para implementar la política de acompañamiento.			En términos de ejecución del presupuesto, solo se gastó el 66% de los recursos disponibles. Según los profesionales del Programa entrevistados, este bajo porcentaje se debió fundamentalmente a que los montos finalmente asignados no fueron conocidos sino hasta el segundo semestre del 2007, lo cual no permitía

			<p>programar cursos de las características exigidas por el Programa. Para el 2008, sin embargo, la ejecución viene bastante atrasada: 8% al finalizar los primeros cuatro meses del año fiscal. Un número de universidades tenían programado comenzar la capacitación en Enero del 2008, pero la firma de los convenios 2008 –y los desembolsos adeudados del 2007— se retrasó hasta Mayo y Junio, inclusive.</p> <p>Informe Final - Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Formación Y Capacitación Permanente - Ministerio de Educación. Pág. 24</p>
--	--	--	--

2.3 Evaluación del desempeño docente

A partir del 2007, se han aplicado pruebas de evaluación a los maestros por distintas razones. La primera fue la evaluación censal y los que participaban de ella participarían de la capacitación, las otras evaluaciones con la incorporación a la nueva carrera pública, pasando por los concursos de contratos y nombramientos.

Según cifras oficiales, contamos con 298.110 profesores de educación básica y técnico-productiva, 254.221 nombrados y 43.889 contratados. La evaluación censal del 2007, evaluó a 189.491 profesores, que representan el 64% de los docentes entre nombrados y contratados⁴⁶. En marzo del 2008, se evaluó a 181.118 docentes con fines de nombramiento y contratación, aunque únicamente 151 lograron aprobar con la nota 14 o más.

La concepción, el diseño y los contenidos evalúan una parte de las cuatro características que la Ley de Carrera Pública Magisterial Propone en sus artículos 24 y 29 para definir como bueno el desempeño de los docentes. En el Art. 24 se menciona como criterios los siguientes

- a. Formación: Se refiere a los estudios de actualización, capacitación y perfeccionamiento del profesor, así como a los diplomados, postgrados u otros títulos profesionales de rango universitario, los que dan lugar a puntaje en las evaluaciones de ascenso.
- b. Idoneidad profesional: Se refiere a la acreditación de las competencias específicas requeridas para ejercer la función.
- c. Compromiso ético: Se refiere al comportamiento ético y moral del docente.
- d. Calidad de desempeño: Se refiere a lo señalado en el artículo 29º de la presente Ley.

En cuanto a este último aspecto, el Art 29 precisa los siguientes factores:

- f) Logros obtenidos en función a su tarea pedagógica.
- g) Grado de cumplimiento de las funciones y responsabilidades del profesor en función de la planificación curricular anual y en su contribución al logro de los objetivos de desarrollo institucional.
- h) Dominio del currículo, de los contenidos pedagógicos del área y/o nivel, de los aspectos metodológicos y de los procesos de evaluación.
- i) Innovación pedagógica.
- j) Autoevaluación

De éstos el criterio c) es el que se ha evaluado en las pruebas a los docentes.

Los esfuerzos previos que el Ministerio de Educación ha desarrollado para acercarse a una definición de criterios de buena docencia y desempeños, se dieron en experiencias piloto en el 2005, 2006 y 2007. En el 2005 se hicieron eventos macro regionales y se trabajó el tema de los indicadores. Se han dado ocho encuentros con buena

⁴⁶ La evaluación censal se realizó en dos etapas, la primera a 174 941 docentes y en la llamada evaluación Cosal complementaria se evaluaron a 15 mil docentes

participación de los profesores a nivel nacional y con eso se ha tenido una buena matriz de indicadores de desempeño. Con los dos pilotos posteriores 2006, 2007 se logró construir un marco más consistente.

Al emitirse la Ley de CPM Nº 29062, coloca como centralidad en la evaluación el logro de los aprendizajes de los estudiantes, la participación de los padres de familia en los comités de evaluación, la ponderación de los factores de desempeño docente y la inclusión del compromiso ético de los docentes como uno de los criterios a ser evaluados.

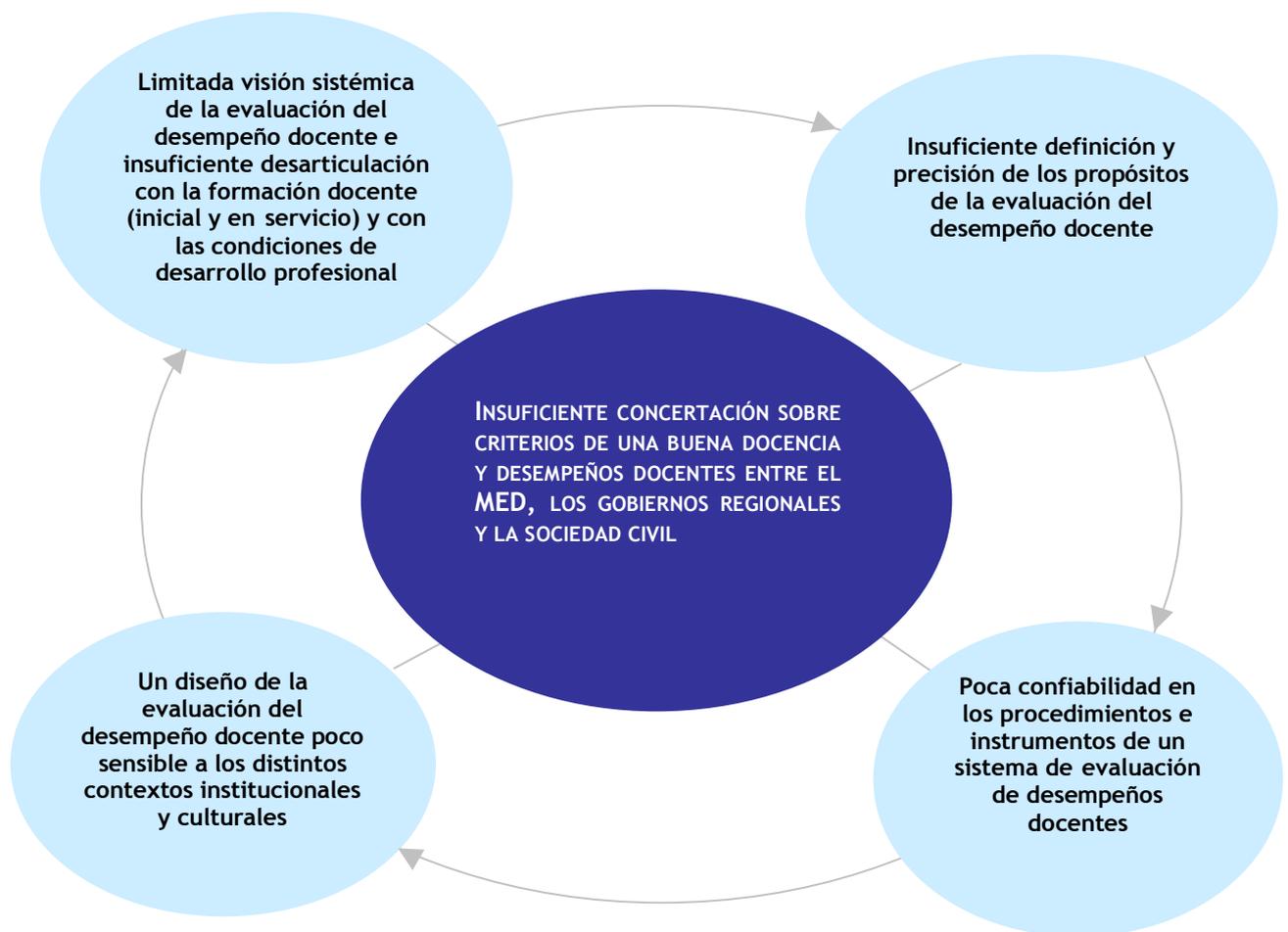
La tarea de la evaluación del desempeño de los docentes es aún incipiente, se requiere de acuerdos que posibiliten definir los desempeños en función de las características del rol que van a desempeñar, para luego ser evaluado y capacitado. Es por ello que dentro de la evaluación de desempeños docentes se ha identificado como tema crítico el siguiente:

<p>Insuficiente concertación sobre criterios de una buena docencia y desempeños docentes entre el MED, los gobiernos regionales y la sociedad civil</p>
--

Se reconoce que un elemento fundamental para avanzar en esta política es generar procesos de concertación en torno a los criterios de buena docencia y desempeños docentes, y que en esto debieran participar junto con el Ministerio, los gobiernos regionales y la sociedad civil.

Abordar es tema, supone la atención a aquellas dimensiones que se desprende de él, que son:

- Concepción sistémica de la evaluación: Limitada visión sistémica de la evaluación del desempeño docente e insuficiente desarticulación con la formación docente (inicial y en servicio) y con las condiciones de desarrollo profesional
- Evaluación pertinente: Un diseño de la evaluación del desempeño docente poco sensible a los distintos contextos institucionales y culturales
- Confianza en el sistema de evaluación: Poca confiabilidad en los procedimientos e instrumentos de un sistema de evaluación de desempeños docentes
- Definición de la evaluación del desempeño: La preeminencia de una insuficiente definición y precisión de los propósitos de la evaluación del desempeño docente no contribuye a orientar los procesos de debate y reflexión sobre el papel de la evaluación y mantiene una mirada sesgada de la evaluación.



TEMA CRÍTICO: INSUFICIENTE CONCERTACIÓN SOBRE CRITERIOS DE UNA BUENA DOCENCIA Y DESEMPEÑOS DOCENTES ENTRE EL MED, LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LA SOCIEDAD CIVIL

Dimensiones	Logros	Vacíos	Contradicciones
<p>Limitada visión sistémica de la evaluación del desempeño docente e insuficiente desarticulación con la formación docente (inicial y en servicio) y con las condiciones de desarrollo profesional.</p>		<p>Se observa en estas medidas implementadas una visión fragmentaria y parcial que no comulgan con lo propuesto en el Proyecto Educativo Nacional ni con los Proyectos Educativos Regionales, en los que se intenta formar una visión renovada del rol docente desde su impacto en la propia transformación social.</p> <p>Aún cuando hay falencias en cuanto a las habilidades de los docentes que necesitan ser abordadas en una visión común y nacional, las medidas se han organizado sólo con criterio nacional generalizado, olvidando las particularidades o diferencias que implica recoger las propias cosmovisiones de la diversidad regional.</p> <p>Conclusiones de La Reflexión en Grupos. Aspectos positivos y negativos del Programa de Formación y Capacitación permanente 2007 y de las medidas de política de formación continua del MED. 7 Taller sobre la Formación Inicial y en Servicio: Hacia una Formación Docente de Calidad.</p>	<p>Retomar el concepto de formación continua que involucra la formación inicial y la formación en servicio, y no como se está enfocando en muchos casos como los estudios post formación inicial.</p> <p>El sistema de formación continua que se debe implementar a nivel nacional debe reconocer la diversidad de cada región y estar de acuerdo con cada Proyecto Educativo Regional.</p> <p>Conclusiones de La Reflexión en Grupos. Aspectos positivos y negativos sobre el impacto del nuevo sistema de admisión a los institutos superiores pedagógicos (ISP) y evaluación de los procesos llevados a cabo por el Ministerio de Educación (MED). 7 Taller sobre la Formación Inicial y en Servicio: Hacia una Formación Docente de Calidad.</p> <p>Se está capacitando a docentes próximos a cesar, con 30 ó 35 años de servicio, así como a docentes recién con 5 años de egresados de la formación inicial. Se debería invertir mejor en capacitar</p>

			entre, al rango entre 7 y 25 años de servicio. Conclusiones de La Reflexión en Grupos. Aspectos positivos y negativos del Programa de Formación y Capacitación permanente 2007 y de las medidas de política de formación continua del MED. 7 Taller sobre la Formación Inicial y en Servicio: Hacia una Formación Docente de Calidad.
Insuficiente concertación sobre criterios de una buena docencia y desempeños docentes entre el MED, los gobiernos regionales y la sociedad civil.			Existencia de dos programas desarrollado al tema de acompañamiento. EL Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente y la Programa de Logros de Aprendizaje.
Poca confiabilidad en los procedimientos e instrumentos de un sistema de evaluación de desempeños docentes.			
Un diseño de la evaluación del desempeño docente poco sensible a los distintos contextos institucionales y culturales.			

BIBLIOGRAFÍA, RECURSOS INFORMÁTICOS Y NORMAS CONSULTADAS

LIBROS Y DOCUMENTOS.

- AMES, Patricia (Comp.), Las Brechas Invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación. IEP. 2006.
- CONSOLIDADO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA 1990-1995 de la Unidad de Estadística del Ministerio de Educación.
- DIAGNÓSTICO GENERAL DE LA EDUCACIÓN. Ministerio de Educación, Banco Mundial, PNUD, GTZ, UNESCO-OREALC (1993). Lima: Ministerio de Educación.
- INFORME IBEROAMERICANO SOBRE FORMACIÓN CONTINUA DE DOCENTES. Observatorio de la Educación Iberoamericana. La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- LINDBLOM, Charles E. (1992). "La ciencia de salir del paso", en *La hechura de las políticas*, Luis F. Aguilar (ed.) Antología de Políticas Públicas. Grupo Editorial Porrúa. México. 1992
- PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO PEDAGÓGICO. Para mejorar aprendizajes en las Instituciones Educativas de áreas rurales en áreas rurales. Equipo técnico del CNE, 2007. Documento realizado con sustento en la investigación de Bruno Barletti y Javier Abugattás (Instituto Desarrollo Esencial).
- RIVERO Herrera., José. Educación, Docencia y Clase Política. Ayuda en Acción y TAREA. Lima: 2007.
- TAMAYO Sáenz, Manuel. (1997). Análisis de políticas públicas, en R. Bañón y E. Carrillo (comps). La Nueva Administración Pública. Madrid: Alianza

NORMAS.

- **1920 - Constitución Política del Perú de 1920**
- **1933 - Constitución Política del Perú de 1933**
- **1979 -Constitución Política del Perú de 1979**
1993 - Constitución Política del Perú de 1993
- 1982 - Ley General de Educación, Ley N°23384. 22 de mayo de 1982.
- 1984 – Ley del Profesorado, la Ley 24029. 15 de diciembre de 1984.

- 1990 - Ley que modifica la ley del profesorado mediante, la Ley 25212. 20 de mayo de 1990
- 1994 - Decreto Supremo N° 05-94-ED. 06 de mayo de **1994**.
- 1996 - Decreto Legislativo N° 882. 09 de noviembre de 1996.
- 2001 - Decreto Supremo N° 023 - 2001 –ED.
- **2001** - Decreto Supremo N° 023 – 2001 – ED. 18 abril de **2001**.
- 2002 - Decreto Supremo N° 007-2002-ED. 1 de marzo del 2002.
- 2002 - Decreto Supremo N° 010-2002-ED. 4 de Agosto del 2002.
- 2003 - Ley General de Educación, Ley N° 28044 - 28 Julio del 2003.
- 2006 - Ley N° 28740. Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. 23 de mayo de 2006.
- 2006 - Decreto Supremo N° 025-2006-ED. 09 de Noviembre del 2006.
- 2007 - Resolución Ministerial N° 0132 – 2007 – ED. 28 de marzo del **2007**.
- 2007 - Decreto Supremo N° 006-2007-ED 18 Enero del 2007.
- 2007 - Resolución Suprema N° 001-2007-ED. Proyecto Educativo Nacional al 2021: La Educación que queremos para el Perú. 6 de enero de 2007.
- 2007 - Decreto Supremo N° 007-2007-ED. 03 Febrero del 2007.
- 2007 - Decreto de Urgencia N° 002-2007 – ED. 21 Enero del 2007.
- 2007 - Directiva N° 69-2007-DINESUTP/DESP. 4 Setiembre del 2007.
- 2007 - Decreto Supremo N° 023-2007-ED. 13 Setiembre del 2007.
- 2007 - Ley de la Carrera Pública Magisterial, Ley N° 29062. 13 de Julio 2007
- 2008 - Ley del Presupuesto del Sector Publico Para El Año Fiscal 2008, Ley N° 29142. 11 de diciembre de 2008.
- 2009 - Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior, Ley N° 29394. 05 de agosto del 2009.
- 2009 - Resolución Directoral N° 0418-2009-ED. 09 de marzo del 2009